

# **ARBEIDSAVKLARINGSSPENGENE**

## **En hvit elefant?**

Kandidatnummer: 705

Leveringsfrist: 27. april 2009

Til sammen 17345 ord

27.04.2009

# Innholdsfortegnelse

<b><u>1</u></b>	<b><u>INNLEDNING</u></b>	<b><u>1</u></b>
1.1	Tema	1
1.2	Problemstillinger og struktur	1
1.3	Rettskildene	3
1.4	Avgrensning	4
<b><u>2</u></b>	<b><u>HISTORIKKEN</u></b>	<b><u>5</u></b>
2.1	Innledning	5
2.2	De ulike endringene	5
2.3	Sammenslåingen til arbeidsavklaringspengene	8
2.3.1	Kort om NAV-reformen	8
2.3.2	Arbeidsavklaringspengene	9
<b><u>3</u></b>	<b><u>ARBEIDSAVKLARINGSPENGENE</u></b>	<b><u>10</u></b>
3.1	Innledning	10
3.2	Hvilket organ er tildelt kompetansen på området?	11
3.3	Formålet	11
3.3.1	Innledning	11
3.3.2	Formålsbestemmelsene	11
3.4	Inngangsvilkårene	14
3.4.1	Innledning	14
3.4.2	Medlemskap i folketrygden § 11-2	14
3.4.3	Opphold i Norge § 11-3	15

3.4.4	Aldersgrense § 11-4	16
<b>3.5</b>	<b>Nedsatt arbeidsevne § 11-5</b>	<b>17</b>
3.5.1	Innledning	17
3.5.2	Sykdom, skade eller lyte	17
3.5.3	Årsakssammenheng	18
3.5.4	Momenter i vurderingen	19
3.5.5	Arbeidsevnen	20
3.5.6	Nedsatt i en slik grad	20
3.5.7	Hindres i å beholde eller skaffe seg inntektsgivende arbeid	21
3.5.8	En kommentar til de skjønnsmessige kriteriene i § 11-5	22
<b>3.6</b>	<b>Behov for bistand til å skaffe seg eller beholde arbeid § 11-6</b>	<b>22</b>
3.6.1	Innledning	22
3.6.2	Bestemmelsens innhold	23
<b>3.7</b>	<b>Hovedregelen for tildeling av arbeidsavklaringspengene</b>	<b>23</b>
<b>3.8</b>	<b>Meldeplikt § 11-7</b>	<b>23</b>
3.8.1	Innledning	23
3.8.2	Hovedregelen	23
3.8.3	Bortfall av arbeidsavklaringspengene	25
3.8.4	Unntak fra meldeplikten	26
<b>3.9</b>	<b>Krav om aktivitet § 11-8</b>	<b>28</b>
3.9.1	Innledning	28
3.9.2	Aktivitetskravet	28
<b>3.10</b>	<b>Fravær fra fastsatt aktivitet § 11-9</b>	<b>29</b>
3.10.1	Innledning	29
3.10.2	Sammenligning med tidligere rett og meldeplikten for dagpenger	29
3.10.3	Sanksjonene	30
<b>3.11</b>	<b>Varighet § 11-10</b>	<b>31</b>
3.11.1	Innledning	31
3.11.2	Maks 4 år, men bare så lenge det er påkrevd	31
<b>4</b>	<b>NAV-LOVEN § 14A</b>	<b>32</b>

<b>4.1</b>	<b>Innledning</b>	<b>32</b>
<b>4.2</b>	<b>Arbeidsevnevurderingen</b>	<b>32</b>
4.2.1	Innledning	32
4.2.2	Hvilket organ er tildelt kompetansen på området?	33
4.2.3	Hva inneholder arbeidsevnevurderingen?	33
4.2.4	To forhold som kan skape problemer ved gjennomføringen av arbeidsevnevurderingen	36
<b>4.3</b>	<b>Aktivitetsplanen</b>	<b>37</b>
4.3.1	Innledning	37
4.3.2	Hvilket organ er tildelt kompetanse på området?	37
4.3.3	Hvem er rettssubjekt for aktivitetsplanen?	38
4.3.4	Hvordan utarbeides aktivitetsplanen?	38
<b>4.4</b>	<b>Hvilken adgang er det til å få en ny arbeidsevnevurdering og en ny aktivitetsplan, eller å justere aktivitetsplanen?</b>	<b>39</b>
<b>4.5</b>	<b>Innholdet i aktivitetsplanen</b>	<b>41</b>
4.5.1	Innledning	41
4.5.2	Hva skal aktivitetsplanen inneholde?	41
4.5.3	Ivaretas rettssikkerheten til mottakeren av aktivitetsplanen på en god måte?	45
<b>4.6</b>	<b>Arbeidsevnevurderingen, aktivitetsplanen og arbeidsavklaringspengene</b>	<b>46</b>
4.6.1	Innledning	47
4.6.2	Arbeidsevnevurderingens betydning for arbeidsavklaringspengene	47
4.6.3	Hvilken rettslig status har arbeidsevnevurderingen?	49
4.6.4	Aktivitetsplanens betydning for arbeidsavklaringspengene	53
4.6.5	Hvilken rettslig status har aktivitetsplanen?	55
<b>4.7</b>	<b>En illustrasjon av gjennomføringen</b>	<b>60</b>
<b>5</b>	<b><u>FORVALTNINGSKLAGE OG DOMSTOLSKONTROLL</u></b>	<b>61</b>
<b>5.1</b>	<b>Innledning</b>	<b>61</b>
<b>5.2</b>	<b>NAV Klage- og anke</b>	<b>62</b>
5.2.1	Innledning	62
5.2.2	Arbeidsavklaringspengene	62

5.2.3	Arbeidsevnevurderingen	62
5.2.4	Aktivitetsplanen	63
<b>5.3</b>	<b>Trygderetten</b>	<b>65</b>
5.3.1	Innledning	65
5.3.2	Arbeidsavklaringspengene	65
5.3.3	Arbeidsevnevurderingen	66
5.3.4	Aktivitetsplanen	66
5.3.5	Trygderetten som rettsikkerhetsgaranti	67
<b>5.4</b>	<b>De alminnelige domstoler</b>	<b>69</b>
5.4.1	Innledning	69
5.4.2	Arbeidsavklaringspengene	69
5.4.3	Arbeidsevnevurderingen og aktivitetsplanen	70
5.4.4	Overprøvingen av rettsanvendelsesskjønnet	70
5.4.5	Kan domstolene avsi realitetsdom?	73
<b><u>6</u></b>	<b><u>AVSLUTNING OG KONKLUSJON</u></b>	<b><u>75</u></b>
<b>6.1</b>	<b>Innledning</b>	<b>75</b>
<b>6.2</b>	<b>De materielle reglene</b>	<b>75</b>
<b>6.3</b>	<b>De prosessuelle reglene</b>	<b>76</b>
<b>6.4</b>	<b>De personelle reglene</b>	<b>76</b>
<b>6.5</b>	<b>Forvaltningsklage og domstolskontroll</b>	<b>77</b>
<b>6.6</b>	<b>Fordeler og ulemper for NAV</b>	<b>77</b>
<b>6.7</b>	<b>Fordeler og ulemper for mottakeren</b>	<b>78</b>
<b>6.8</b>	<b>Er arbeidsavklaringspengene en hvit elefant?</b>	<b>78</b>
<b><u>7</u></b>	<b><u>LITTERATURLISTE</u></b>	<b><u>80</u></b>
<b><u>8</u></b>	<b><u>LISTER OVER TABELLER OG FIGURER M V</u></b>	<b><u>82</u></b>



# **1 Innledning**

## **1.1 Tema**

Temaet for oppgaven er arbeidsavklaringspengene.

Arbeidsavklaringspengene følger av lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (heretter folketrygdloven eller ftrl.) kapittel 11, og arbeidsevnevurderingen og aktivitetsplanen følger av lov 16. juni 2006 nr. 20 om arbeids- og velferdsforvaltningen (heretter NAV-loven) § 14a.

## **1.2 Problemstillinger og struktur**

Hovedproblemstillingen er hvorvidt rettsikkerheten til mottakeren av arbeidsavklaringspengene ivaretas sammenlignet med gjeldende ordninger.

Begrepet rettsikkerhet som legges til grunn, er rettsikkerhet "om krav til rettsriktige avgjørelser" jf. Kjønstad (2008) s 109-115.

Regler som er med på å skape rettsriktige avgjørelser, kalles for rettsikkerhetsgarantier, og er henholdsvis de materielle -, prosessuelle -, personelle reglene, samt reglene om forvaltningsklage og domstolskontroll.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Kjønstad (2008) s 109.

Materielle regler er reglene om hvilke vilkår som må være oppfylt for å motta arbeidsavklaringspengene. Prosessuelle regler er saksbehandlingsregler, som for eksempel reglene om innhenting av opplysninger, plikt til å gi begrunnelse mv. Personelle regler er reglene om hvem som har kompetanse på rettsområde, og en rettsikkerhetsgaranti er at de organene som treffer avgjørelser består av personer med god faglig og juridisk kyndighet. Reglene om forvaltningsklage og domstolskontroll, er reglene om hvordan klageadgang på et vedtak om arbeidsavklaringspenger er.

Gode rettsikkerhetsgarantier og rettsikkerhet bidrar til likhet og rettferdighet for loven, men må også veies mot hensynet til effektiv saksbehandling, slik at en rimelig balanse oppnås.

I oppgaven vil rettsikkerhetsgarantiene gjennomgås for å forsøke å svare på spørsmålet om hvorvidt rettsikkerheten til mottakeren er ivaretatt.

Strukturen i oppgaven blir som følger;

Kapittel 2 inneholder en kort gjennomgang av historikken frem til lovendringen om arbeidsavklaringspengene.

Kapittel 3 består hovedsakelig av noen av de mest sentrale vilkårene for rett til arbeidsavklaringspenger, og hvem som er tildelt kompetanse til å fatte vedtak om arbeidsavklaringspengene.

I kapittel 4 gjennomgås NAV-loven § 14a. Herunder følger en fremstilling av hvem som er tildelt kompetansen på området, og hva bestemmelsen inneholder av regler, noen saksbehandlingsspørsmål tilknyttet "arbeidsevneetodikken", og hvilken betydning NAV-loven § 14a har for arbeidsavklaringspengene. Tilslutt vil det drøftes hvilken rettslig status som kan anvendes på arbeidsevnevurderingen og aktivitetsplanen.



Kapittel 5 inneholder reglene om forvaltningsklage og domstolskontroll av arbeidsavklaringspengene, arbeidsevnevurderingen og aktivitetsplanen, herunder spørsmål om hvem som har kompetanse til å prøve en klage og hva som kan prøves.

Tilsutt i kapittel 6 kommer en oppsummering og konklusjon.

### 1.3 Rettskildene

Siden arbeidsavklaringspengene faller innenfor trygderettens område, vil Trygderetten sine uttalelser ha en stor rettskildemessig verdi fordi Trygderetten i realiteten er den øverste ankeinstansen i trygdesaker.<sup>2</sup> Arbeidsavklaringspengene er imidlertid ikke innført, så det foreligger ingen trygderettspraksis ennå.<sup>3</sup>

Hovedsaklig vil kildebruken derfor basere seg på en naturlig språklig forståelse av lovteksten og på forarbeidene til denne. Begge kilder har derfor stor rettskildemessig vekt i denne oppgaven.

Forskriftene til arbeidsavklaringspengene er ikke publisert og kan derfor ikke benyttes. Administrative uttalelser i form av ”NAV rundskriv” er heller ikke publisert, men både forskrift om yrkesrettet attføring og rundskriv om yrkesrettet attføring er benyttet i oppgaven hvor forarbeidene henviser til tidligere praksis. Forskrift som utarbeides etter hjemmel i loven, har verdi som rettskilde ved at den utfyller lovens ordlyd. Er forskriften innenfor grensene av lovens ordlyd, har forskriften betydelig rettskildemessig vekt. NAV rundskrivet kan tillegges en viss rettskildemessig vekt når rundskrivet gir uttrykk for en ”fast, langvarig og utbredt praksis fra klageorganene”.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Kjønstad (2004) s 607.

<sup>3</sup> Arbeids- og inkluderingsdepartementet har i pressemelding nr. 24 publisert 22. februar 2009, utsatt iverksettingen av Arbeidsavklaringspenger, som var planlagt gjennomført fra 1. oktober 2009.

<sup>4</sup> Kjønstad (2004) s 607.

For informasjon og hjelp til hvordan regelverket kan forstås og hvordan praktiseringen av arbeidsavklaringspengene kan bli, har fagpersoner som trygderettsdommere, professorer, NAV medarbeidere og forskere blitt kontaktet. Deres uttalelser samt reelle hensyn har blitt tillagt vekt i oppgaven når lovens ordlyd og forarbeidene eller ikke gir god veiledning for problematiske spørsmål tilknyttet arbeidsavklaringspengene. Uttalelser fra fagfolk kan være av betydning for rettsanvendelsen når uttalelsene er fornuftig og overbevisende i sin argumentasjon.<sup>5</sup>

Det er begrenset juridisk teori på arbeidsavklaringspengene, men teori på andre rettsområder som knytter seg til arbeidsavklaringspengene har blitt benyttet. Når teorien er fornuftig og viser til tyngre rettskilder som loven og forarbeidene har den en viss rettskildemessig vekt.

## 1.4 Avgrensning

Det avgrenses mot en gjennomgang av hele kapittel 11 i folketrygdloven, da det vil bære for langt i forhold til oppgavens lengde. For eksempel avgrenses det mot arbeidsavklaringspengene og forholdet til EØS reglene, beregningsreglene og spesialreglene om arbeidsavklaringspengene i slutten av kapittelet.

Det foretas i all hovedsak en juridisk fremstilling av NAV-loven § 14a, basert på lovteksten og forarbeidene. Det avgrenses derfor mot en omfattende fremstilling av praktiseringen av for eksempel ”arbeidsevnetodikken”, og derfor vil heller ikke saksbehandlingsreglene som knytter seg til denne behandles i større grad.

---

<sup>5</sup> Kjønstad (2004) s 607.

Under forvaltningsklage og domstolskontroll avgrenses det mot en omfattende gjennomgang av trygderettens tidligere praksis, fordi det vil bære for langt i forhold til oppgavens omfang.

## **2 Historikken**

### **2.1 Innledning**

Hovedtanken med trygdesystemet som ble innført fra slutten av attenhundretallet, var å skape et rettighetsbasert forsørgelsessystem som en erstatning for de situasjoner der det allmenne selvforsørgelseskravet ikke kunne oppfylles.<sup>6</sup>

I 1961 kom attføringshjelpeloven og lov om uføretrygd samtidig, men med forskjellige formål. Uføretrygd skulle ytes til de som var varig uføre, mens attføring skulle hjelpe stønadsmottakerne tilbake til arbeidslivet. Det viste seg at antall uførepensjonister økte, og det knyttet seg store utgifter til denne gruppen. Det ble derfor gjort flere forsøk på å redusere antallet.

### **2.2 De ulike endringene**

Attføringshjelpen ble delt i to etter 1994, henholdsvis til attføringspenger og rehabiliteringspenger. Rehabiliteringspenger skulle sikre inntekt under medisinsk behandling, mens attføringspenger skulle sikre inntekt ved yrkesrettet attføring.<sup>7</sup> Endringen

---

<sup>6</sup> Kjønstad (2004) s 608.

<sup>7</sup> Kjønstad (2008) s 64-65.

ble begrunnet i et ønske om å styrke attføringssektoren, og å motvirke utstøtelse fra arbeidslivet.<sup>8</sup>

Tidsbegrenset uførestønad ble innført 1. januar 2004, og folketrygdloven kapittel 12 ble delt mellom tidsbegrenset uførestønad og varig uførepensjon.

Formålet var igjen å redusere antallet nye uførepensjonister og forebygge varig utstøting fra arbeidslivet.<sup>9</sup> Politikerne ønsket å signalisere at ikke alle arbeidsuføre kunne forvente en varig trygdeytelse med innføringen av tidsbegrenset uførestønad som skulle tilstås der det var en viss sannsynlighet for at inntektsevnen kunne bedres.<sup>10</sup>

Regelverket utviklet seg til å bli komplekst og omfattende med mange utfordringer, som for eksempel lang saksbehandlingstid og opphold mellom hver av ytelsene uten oppfølging og tiltak.<sup>11</sup>

Tiden som en mottaker er på hver av stønadene er også blitt relativt lang. Etter endt sykepengeperiode, kan rehabiliteringspenger som hovedregel ytes i inntil ett år jf. ftrl. § 10-8 femte ledd. Attføringspengene ytes som hovedregel i inntil tre år jf. § 11-6 tredje ledd, og tidsbegrenset uførestønad ytes i en periode fra ett til fire år jf. ftrl. § 12-9 første ledd siste setning før en eventuell varig uførepensjon vurderes.

Det er også en søknadsfase, saksbehandlingsfase, avklaringsfase, stønadsfase, oppfølging og avslutningsfase på hver av stønadene.<sup>12</sup> ”Fasene” begynner på nytt ved vurdering av en ny stønadsordning. I mange tilfeller synes også oppfølgingen og attføringen å bli satt i verk

---

<sup>8</sup> St. meld. nr 9 (2006-2007) s129.

<sup>9</sup> Ot. prp. nr 102 (2001-2002) s 20.

<sup>10</sup> St. meld. nr 9 (2006-2007) s 129.

<sup>11</sup> Ot. prp. nr 4 (2008-2009) s 67.

<sup>12</sup> Ibid. s 67.

for sent og for lite koordinert.<sup>13</sup> Dette har resultert i at mange mennesker ”vandrer” eller er blitt en ”kasteball” i systemet, for tilslutt å ende opp som uførepensjonister. Anslagsvis bruker NAV ca. 450 årsverk på ren stønadsforvaltning av rehabiliteringspengene, attføringspengene og tidsbegrenset uførestønad.<sup>14</sup>

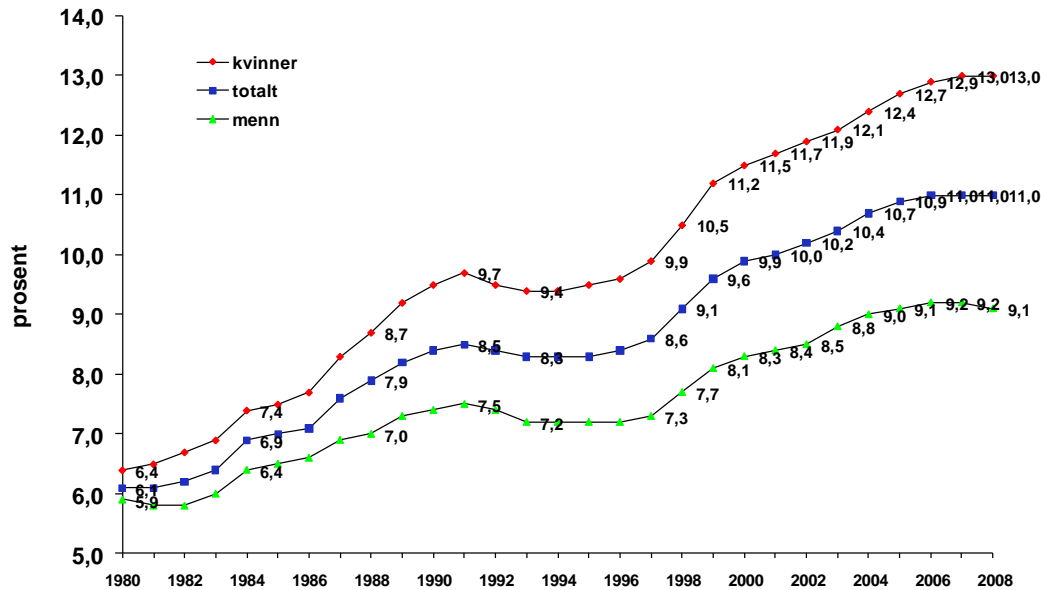
I den senere tiden har også andelen uførepensjonister økt. Ved utgangen av november 2008 mottok 295 968 personer uførepensjon og 43 968 personer mottok tidsbegrenset uførestønad ved utgangen av desember 2008 i følge NAV sine egne tall og analyser. Særlig alvorlig er dette for den yngre aldersgruppen som varig faller utenfor arbeidslivet. Lovgiver har derfor gjort et grep for å forsøke å hindre at antallet uførepensjonister fortsetter å øke.

---

<sup>13</sup> St. meld. nr 9 (2006-2007) s 58-59.

<sup>14</sup> Ot. prp. nr 4 (2008-2009) s 71.

Mottakere av uføreytelser:  
tidsbegrenset uførestønad og varig uførepensjon (ved årets utgang)  
Prosent av befolkningen 16 - 66 år.



15

## 2.3 Sammenslåingen til arbeidsavklaringspengene

### 2.3.1 Kort om NAV-reformen

Regjeringens mål om å utvikle en enhetlig arbeids- og velferdspolitikk resulterte i NAV-reformen, som er en av de største organisatoriske reformer i norsk offentlig forvaltning i nyere tid.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Kilden for grafen er tall hentet fra NAV og RTV. Grafen illustrerer mottakere av uføreytelser per 1000 ikke-ufør. Figur 1.

<sup>16</sup> St. meld. nr 9 (2006-2007) s 78.

NAV- reformen innebar at en ny arbeids- og velferdsetat ble etablert ved sammenslåing av to statlige etater og en kommunal etat, henholdsvis Trygdeetaten, Aetat og Sosialtjenesten til Arbeids- og velferdsetaten eller NAV.<sup>17</sup> I forbindelse med reorganiseringen ble det vedtatt en ny lov om Arbeids- og velferdsetaten (NAV-loven) som trådte i kraft 1. juli 2006.<sup>18</sup>

Formålet med NAV reformen var å:

- få flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad
- gjøre det enklere for brukerne, og tilpasse forvaltningen til brukerne sine behov
- få en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning<sup>19</sup>

I tråd med NAV reformens formål om flere i arbeid og færre på stønad, ble det fremmet forslag om arbeidsavklaringspengene.

### 2.3.2 Arbeidsavklaringspengene

Formålet med arbeidsavklaringspengene er å sikre inntekt mens mottaker blir i stand til å skaffe seg eller beholde arbeid jf. formålsbestemmelsen i § 11-1.

Målgruppen er den samme som for rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad, og det vil være samme krav som i gjeldende regelverk om at den reduserte inntekstevnen skal ha en helserelatert årsak.<sup>20</sup>

Illustrasjon av utviklingen frem til arbeidsavklaringspengene blir innført i 2010:

21

---

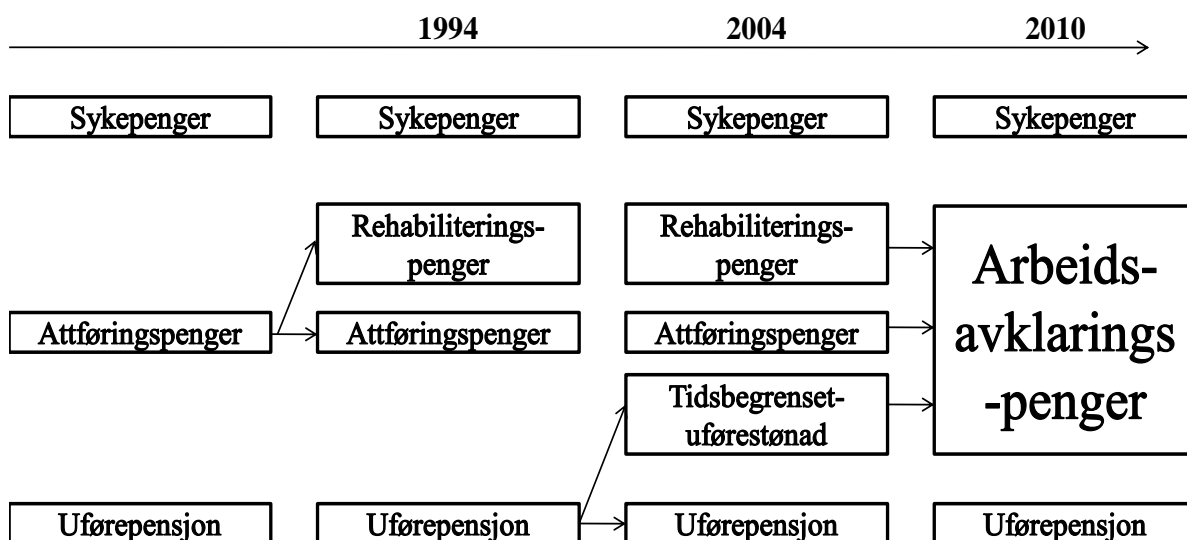
<sup>17</sup> St. prp. nr 46 (2004–2005)

<sup>18</sup> Ot. prp. nr 47 (2005-2006) og Innst. O. nr 55 (2005-2006)

<sup>19</sup> Ot. prp. nr 47 (2005-2006) s 8.

<sup>20</sup> St. meld. nr 9 (2006-2007) s 213.

<sup>21</sup> Illustrasjonen bygger på figur 7.1 i St.meld. nr 9 (2006-2007) s 130. Figur 2.



### 3 Arbeidsavklaringspengene

#### 3.1 Innledning

I kapittelet vil formålet med arbeidsavklaringspengene bli gjennomgått og noen av de mest sentrale vilkårene i folketrygdloven kapittel 11, men først et spørsmålet om hvilket organ som er tildelt kompetansen til å utforme et vedtak om arbeidsavklaringspenger.



### 3.2 Hvilket organ er tildelt kompetansen på området?

Arbeids- og velferdsetaten skal forvalte folketrygdloven, jf. NAV-loven § 4 annet ledd.

Vedtakskompetansen etter folketrygdloven kan delegeres til underliggende organer jf. ftrl. § 21-11 første ledd. I følge NAV-loven § 5 har arbeids- og velferdsdirektoratet myndighet til å delegere til underliggende organer.

Det er tre relevante underliggende organer for arbeidsavklaringspengene. ”Førstelinja” er NAV-lokalt, som er mottaket for klienter.<sup>22</sup> Videre har NAV et spesialorgan som fatter vedtak, NAV forvaltning, samt NAV Klage- og anke som er klageorganet.<sup>23</sup>

Det forstås slik at NAV-lokalt har kompetanse til å vurdere og forberede arbeidsavklaringssaker, mens vedtakskompetansen ligger hos NAV forvaltning.

### 3.3 Formålet

#### 3.3.1 Innledning

I avsnittet vil innholdet i arbeidsavklaringspengenes formålsbestemmelse sammenlignes med den generelle formålsbestemmelsen i folketrygdloven § 1-1.

#### 3.3.2 Formålsbestemmelsene

---

<sup>22</sup> St. prp. nr 46 (2004-2005) s. 71-83. Kjønstad (2008) s 304.

<sup>23</sup> Ibid. s. 84-85.

Folketrygdloven § 1-1 er delt mellom tre formål. For det første skal folketrygden dekke utgifter til livsoppholdsytelser, og ekstraavgifter. Folketrygden skal gi økonomisk trygghet ved å sikre inntekt og kompensere for særlige utgifter ved blant annet sykdom og uførhet, jf. § 1-1 første ledd. For det andre skal folketrygden bidra til at alle har et minimum av penger å leve av gjennom en kombinasjon av forsikringsprinsippet og solidaritetsprinsippet, jf § 1-1 annet ledd. Forsikringsprinsippet skal bidra til en utjevning av inntekt og levekår over den enkeltes livsløp, og solidaritetsprinsippet skal bidra til en tilsvarende omfordeling mellom grupper av personer.<sup>24</sup> For det tredje skal folketrygden bidra til hjelp til selvhjelp, jf. § 1-1 tredje ledd.

Arbeidsavklaringspengene skal ”sikre inntekt for medlemmer mens de får aktiv behandling, deltar på et arbeidsrettet tiltak eller får annen oppfølging med sikte på å skaffe seg eller beholde arbeid.” jf. ftrl. § 11-1 første ledd

Det er tre behov som arbeidsavklaringspengene er ment å dekke. For det første skal arbeidsavklaringspengene sikre inntekt for medlemmer mens ”de får aktiv behandling”, noe som tilsvarer ordningen for rehabiliteringspenger, for de som fortsatt har behov for behandling knyttet til sykdommen. For det andre skal arbeidsavklaringspengene sikre inntekt for medlemmer som ”deltar på et arbeidsrettet tiltak”, noe som tilsvarer ordningen med attføringspenger, for de som gjennomfører attføringstiltak. For det tredje skal ytelsen sikre inntekt mens medlemmet ”får annen oppfølging med sikte på å skaffe seg eller beholde arbeid.” Sammenlignet med de to tidligere dekningsgrunnlagene, er det tredje alternativet et mer ”passivt” grunnlag, noe som kan tilsvare tidsbegrenset uførestønad, for å holde medlemmene i beredskap for arbeidslivet som en siste ”sikkerhetsventil” før varig uførepensjon.

Alle de tre tidligere ytelsene videreføres i arbeidsavklaringspengene sin formålsbestemmelse. Sykdomsvilkåret står ikke i formålsbestemmelsen til tross for at

---

<sup>24</sup> Kjønstad (2001) s 27 og 41.

arbeidsavklaringspengene også er en sykdomsbasert ytelse. I følge forarbeidene ville det bli en for omstendelig bestemmelse hvis sykdomsvilkåret skulle tas med.<sup>25</sup> Sykdomsvilkåret kommer først inn i ftrl. § 11-5.

Formålet med arbeidsavklaringspengene er å "sikre inntekt" mens mottaker bidrar aktivt i prosessen med å komme i arbeid. Formålet er "begrunnet i ønsket om å framheve folketrygdlovens generelle mål om hjelp til selvhjelp, som for mottakerne av denne ytelsene er konkretisert til bistand for å bli i stand til å komme i arbeid".<sup>26</sup> Sammenlignet med den generelle formålsbestemmelsen i § 1-1, samsvarer det best med delen om "hjelp til selvhjelp" i § 1-1 tredje ledd. Det er særlig dette formålet som videreføres med arbeidsavklaringspengene.<sup>27</sup>

Rehabiliteringspengene, attføringspengene og tidsbegrenset uførepensjon er eksempler på ytelser som bygger på solidaritetsprinsippet i ftrl. § 1-1 annet ledd, og med innføringen av arbeidsavklaringspengene skal mottakeren også nå vite at inntekten er sikret men bare så lenge det gjøres noe aktivt for å komme i arbeid. Solidaritetsprinsippet synes derfor mindre fremhevet i arbeidsavklaringspengenes formålsbestemmelse.

Folketrygden skal også dekke utgifter til livsoppholdsytelser og ekstraavgifter jf. ftrl. § 1-1 første ledd. Arbeidsavklaringspengene skal kompensere for tapt arbeidsinntekt ved sykdom, og formålet "å sikre inntekt ved sykdom" videreføres dermed, men ekstraavgifter som skolepenger, fadderpenger og arbeidstreningsplass flyttes nå til lov om arbeidsmarkedstjenester (heretter arbeidsmarkedsloven) og "rammestyres".<sup>28</sup> Selv om en søker oppfyller vilkårene for arbeidsavklaringspengene, vil det ikke være et rettskrav på å

---

<sup>25</sup> Ot. prp. nr 4 (2008-2009) s 15.

<sup>26</sup> Ibid. s 15.

<sup>27</sup> Kjønsstad (2008) s 44.

<sup>28</sup> Rammestyrt vil si at det settes av penger for gjennomføring i statsbudsjettet for kommende år. Hvis pengene er brukt opp mot slutten av året er det ikke lenger noen rett til å få dekket utgiftene, og dette kan ikke klages på. Som en sammenligning har folketrygdloven ikke rammer for bevilgningen, så lenge vilkårene i loven er oppfylt har mottakeren et rettskrav på ytelsen.

få dekket de tre tilleggstønadene fordi de ikke står i folketrygdloven. Folketrygdlovens formål i § 1-1 første ledd om å dekke ekstraavgifter videreføres derfor ikke i like stor grad som før når disse utgiftene rammestyles under en annen lov.

Siden sykdomsvilkåret er utelatt i formålsbestemmelsen, og noen deler av den overordnede formålsbestemmelsen i § 1-1 ikke omfattes av arbeidsavklaringspengene eller i mindre grad er synlige sammenlignet med tidligere, kan det synes som om den rettighetstenkningen og det solidaritetsprinsippet folketrygden bygger på blir neddempet.

### 3.4 Inngangsvilkårene

#### 3.4.1 Innledning

Inngangsvilkårene for arbeidsavklaringspengen vil hovedsakelig være en videreføring fra tidligere rett, og lovteksten byr ikke på spesielle vanskelige ord eller uttrykk som etterlater tvil, så inngangsvilkårene vil derfor gjennomgås i korte trekk.

#### 3.4.2 Medlemskap i folketrygden § 11-2

##### 3.4.2.1 Innledning

Arbeidsavklaringspengene har et vilkår om forutgående medlemskap i ftrl. § 11-2, hvor det kreves en tilstrekkelig tilknytning til landet for å få en rett.

##### 3.4.2.2 Sammenlignet med tidligere rett

Rehabiliterings- og attføringspenger har tilsvarende medlemskapsvilkår som for arbeidsavklaringspengene i ftrl. §§ 10-2 og 11-2.

Tidsbegrenset uførestønad har en annen regel i ftrl. § 12-2, så medlemskapsvilkåret utvides slik at arbeidsavklaringspengene kan omfatte flere personer.<sup>29</sup> For tidsbegrenset uførestønad er det tidspunktet for uførheten som skal legges til grunn ved vurderingen om medlemskapsvilkåret er oppfylt i ftrl. § 12-2 første ledd jf. 12-10 første ledd. Hovedregelen er treårsmedlemskap i trygden før uførhet jf. § 12-2 første ledd. For funksjonshemmede personer som kommer til Norge er dette av betydning, for eksempel hvis en person blir syk og ansett ufør før personen flyttet til Norge ville ikke kravet om treårsmedlemskap i trygden være oppfylt fordi uførhetstidspunktet ikke forelå mens personen var bosatt i Norge. Hvis den samme person søker arbeidsavklaringspengene etter tre års botid i Norge, vil personen fylle medlemskapsvilkåret i § 11-2 første ledd bokstav a, fordi det kan synes som om det ikke lenger er et krav om forutgående medlemskap på uførhetstidspunktet.

### 3.4.3 Opphold i Norge § 11-3

#### 3.4.3.1 Innledning

Hovedregelen er at vedkommende fysisk oppholder seg i Norge for å få rett til arbeidsavklaringspenger jf. ftrl. § 11-3 første ledd. Bestemmelsen i sin helhet er tatt inn som vedlegg 1.

#### 3.4.3.2 Sammenlignet med tidligere rett

---

<sup>29</sup> Kjønstad (2008) s 290.

Hovedregelen i ftrl. § 11-3 første ledd, er tilsvarende for rehabiliteringspengene og attføringspengene jf. §§ 10-3 første ledd og 11-3 første ledd.

Tidsbegrenset uførestønad har et vilkår om at vedkommende fortsatt er medlem jf. § 12-3 første ledd, for å være fortsatt medlem av folketrygden må ikke utenlandsopphold vare i mer enn 12 måneder, men dette gjelder ikke hvis medlemmet oppholder seg i utlandet i mer enn seks måneder per år i to eller flere påfølgende år jf. ftrl. § 2-1 fjerde ledd.

Arbeidsavklaringspengene viderefører ikke vilkåret, og det kan synes som at det gir en innskrenking i forhold til tidligere rett for denne gruppen.

#### 3.4.4 Aldersgrense § 11-4

##### 3.4.4.1 Innledning

Det er et vilkår for rett til arbeidsavklaringspengene at medlemmet er mellom 18 og 67 år jf. ftrl. § 11-4 annet ledd.

##### 3.4.4.2 Den nedre og den øvre aldersgrensen

Den nedre aldersgrensen reduseres i forhold til attføringspenger i ftrl. § 11-4 annet ledd, fra 19 år til 18 år. Det vil si at arbeidsavklaringspengene kan ytes allerede mens medlemmet går på videregående skole.

Den øvre aldersgrensen på samtlige stønader er inntil 67 år, da retten til alderspensjon inntreffer. Det skal innføres nytt alderspensjonssystem med åpning for kombinert uttak av alderspensjon og arbeid uten avkortning av pensjon, og med mulighet for pensjonering fra

62 år.<sup>30</sup> Departementet skal komme med en vurdering av hvordan dette vil påvirke retten til arbeidsavklaringspengene i tidsrommet fra fylte 62 år og frem til 67 år.<sup>31</sup>

### 3.5 Nedsatt arbeidsevne § 11-5

#### 3.5.1 Innledning

Et av hovedvilkårene for å få arbeidsavklaringspenger er at vedkommende har "nedsatt arbeidsevne" jf. ftrl. § 11-5. Bestemmelsen inneholder flere vilkår som må være oppfylt før det kan sies at vedkommende har en "nedsatt arbeidsevne" i folketrygdlovens § 11-5 forstand. Nedenfor følger en gjennomgang av vilkårene, for bestemmelsen i sin helhet se vedlegg 2.

#### 3.5.2 Sykdom, skade eller lyte

Folketrygdloven § 11-5 inneholder sykdomsvilkåret, jf. ordlyden "sykdom, skade eller lyte". Forarbeidene uttaler at sykdommen fortsatt skal være en rent medisinsk vurdering.<sup>32</sup>

Tidsbegrenset uførestønad krever at sykdommen er varig jf. § 12-7 første ledd, men det tolkes ikke som livsvarig men betydelig mer enn to til tre år.<sup>33</sup> Når det gjelder arbeidsavklaringspengene er det nedsettelsen av evnen til å utføre inntektsgivende arbeid som skal være av en viss varighet.<sup>34</sup> Vilkåret om en "varig" sykdom videreføres der med ikke.

---

<sup>30</sup> NOU 2007:4 s 18.

<sup>31</sup> Ot.prp. nr 4 (2008-2009) s. 18.

<sup>32</sup> Ibid. s 20.

<sup>33</sup> Kjønstad (2007) s 450.

<sup>34</sup> Ot.prp. nr 4 (2008-2009) s 21.

Det kan knytte seg noen problemer til "sykdommen", siden det i de innledende fasene av en sykdom legges større vekt på symptomene, mens diagnosen er mer avgjørende i de senere fasene i sykdomsforløpet. Dette er ikke problematisert i forarbeidene til loven, noe som kan vise seg å bli vanskelig i praksis siden arbeidsavklaringspengene har så lang varighet.<sup>35</sup>

I juridisk teori er både Gudrun Holgersens "symptomteori" og Asbjørn Kjønstad sin "diagnoseteori" blitt lansert som to alternativer.<sup>36</sup> Det er diagnosen som kan sies å ligge til grunn for sykdomsbegrepet, og også arbeidsavklaringspengenes sykdomsvilkår.

Trygderetten har også uttalt seg om "sykdomsbegrepet", hvor sykdommen fibromyalgi gir et sykdomsbilde med subjektive angitte plager, men at dette ikke er i strid med sykdomsbegrepet jf. ftrl. § 12-6 jf. ankenr 05/00641. Retten uttalte at "subjektive angitte plager som forklaring på redusert inntekstevne, er vanlig og relevant i uførepensjonssammenheng, både ved psykiske lidelser, muskel- og skjelettplager og forskjellige smerte- og tretthetslidelser. "

Det er imidlertid slik at en sykdomsdiagnose kan føre til en uheldig passivisering fordi det blir et sterkt fokus på sykdomssymptomene og rollen som syk.<sup>37</sup> Dette kan gi unødvendige hindringer i forhold til de arbeidsrettede tiltakene som arbeidsavklaringspengene åpner for, fordi mottakeren ikke klarer å gjennomføre tiltakene på grunn av for eksempel utmattelsessymptomer hvor krav til aktivitet ikke passer godt overens med den roen og hvilken som sykdommen krever.

### 3.5.3 Årsakssammenheng

---

<sup>35</sup> Ibid. s 290.

<sup>36</sup> Holgersen (1992) s 241-245, Kjønstad (2001) s 252-254.

<sup>37</sup> Kjønstad (2008) s. 282.



Det er et vilkår om årsakssammenheng mellom den nedsatte arbeidsevnen og sykdommen, jf. uttrykket ”på grunn av” i § 11-5 første ledd.

I følge forarbeidene til arbeidsavklaringspengene kreves det ikke at sykdommen er hovedårsaken til den reduserte arbeidsevnen, men at helseproblemene skal være en vesentlig medvirkende årsak.<sup>38</sup> Dette tilsvarer årsaksvurderingen ved attføringsytelser i § 11-5, hvor både individuelle og ytre faktorer var med i vurderingen som kan forklares med at andre årsaker vil kunne bekrefte eller forsterke behovet for bistand, men de andre årsakene ikke alene kan være utslagsgivende.<sup>39</sup>

#### 3.5.4 Momenter i vurderingen

Det kan stilles et spørsmålstegn ved hva som ligger i forarbeidenes uttalelse om at andre momenter enn helseproblemene skal ”bekrefte eller forsterke behovet for bistand”<sup>40</sup>

Forarbeidene uttaler at det vil si at andre årsaker også kan gi en nedsatt arbeidsevne, men dette skal ikke alene være utslagsgivende.<sup>41</sup> Det kan forstås slik at sykdommen alltid må ligge til grunn for å få rett til ytelsen, men at sykdommen ikke trenger å være hovedårsaken til den nedsatte arbeidsevnen.

Det skal også legges vekt på de andre momenter; ”helse, alder, evner utdanning, yrkesbakgrunn, interesser, ønsker, muligheter for å gå tilbake til nåværende arbeidsgiver, arbeidsmuligheter på hjemstedet og arbeidsmuligheter på andre steder der det er rimelig at vedkommende tar arbeid.” jf § 11-5 annet ledd.

---

<sup>38</sup> Ot.prp. nr 4 (2008-2009) s 20.

<sup>39</sup> Kjønstad (2007) s 488.

<sup>40</sup> Kjønstad (2007) s 488.

<sup>41</sup> Kjønstad (2007) s 488.

Det er mange momenter, hvor helse er ett av flere momenter, noe som viser at dette ikke er en ren sykdomsbasert vurdering. Andre sosiale forhold skal også vektlegges ved vurderingen, fordi det er konsekvensene av helsetilstanden som skal vurderes.<sup>42</sup> Dette åpner for en bred skjønnsmessig vurdering av den enkelte søkers nedsatte arbeidsevne, siden listen med momenter i liten grad forteller hvilken vekt hvert moment har i forhold til et annet og momentene i seg selv ikke er klare og definerbare.

### 3.5.5 Arbeidsevnen

Det må være en "arbeidsevne" som vurderingen skal måles opp mot. En naturlig språklig forståelse av ordet "arbeidsevne", er ethvert arbeid som stønadsmottakeren er i stand til å utføre. Forarbeidene forklarer at arbeid er hva som blir normalt lønnet etter tariff eller sedvane.<sup>43</sup> Ordet "arbeidsevne" kan gi imidlertid gi flere tolkningsalternativer, som for eksempel om hjemmearbeidenes arbeidsevne eller arbeidsevne i forhold til et yrke. Når forarbeidene derfor viser til lønnet arbeid forstås "arbeidsevnen" som det sistnevnte eksempelet.

### 3.5.6 Nedsatt i en slik grad

Det er et vilkår at arbeidsevnen er "nedsatt i en slik grad" jf § 11-5.

Arbeidsavklaringspengene krever at arbeidsevnen er "nedsatt i en slik grad", så kravet om "minst halvparten" som gjaldt for de tidligere stønadene videreføres ikke jf. § 10-8 første ledd, § 11-9 første ledd og § 12-7 første ledd.

---

<sup>42</sup> Ot. prp. nr 4 (2008-2009) s 21.

<sup>43</sup> Ibid. s 21.

Det kan derfor stilles spørsmål ved om kravet tenkes lempeligere sammenlignet med tidligere rett. Forarbeidene uttaler at ikke noe om denne vurderingen når den behandler graden av nedsettelse.<sup>44</sup>

I praksis kan vurderingen av om arbeidsevnen er ”nedsatt i en slik grad” være vanskelig å måle, fordi et arbeid kan variere for eksempel mellom kroppsarbeid og kontorarbeid, hvor en nedsatt arbeidsevne ikke vil innebære det samme i de to tilfellene. Siden hverken ordlyden eller forarbeidene kommenterer dette nærmere, kan det åpne for at en større gruppe mennesker kvalifiserer for arbeidsavklaringspengene sammenlignet med tidligere hvor kravet var ”minst halvparten”.

### 3.5.7 Hindres i å beholde eller skaffe seg inntektsgivende arbeid

Det er et vilkår at medlemmet ”hindres i å beholde eller skaffe seg inntektsgivende arbeid” jf. § 11-5.

For ytelser under yrkesrettet attføring var kravet at medlemmet gjennom nødvendige og hensiktsmessige tiltak var ”i stand til å skaffe seg eller beholde høvelig arbeid” jf. § 11-6 første ledd. Ordlyden ”i stand til” viser til en mer fremtidsrettet holdning sammenlignet med ordlyden ”hindres i å beholde eller skaffe seg” som viser til en nåtidsvurdering.

Det kan stilles spørsmål ved hvordan en vurdering av at medlemmet hindres i å beholde eller skaffe seg inntektsgivende arbeid vil gjennomføres. I forarbeidene uttales det at det sentrale vil være personens mulighet til å stå i et inntektsgivende arbeid, og ikke i hvilken grad helsetilstanden er svekket.<sup>45</sup> Personen skal videre vurderes i forhold til ethvert arbeid han eller hun er i stand til å utføre, så deltidsarbeid skal vurderes, og det skal ikke ”tas

---

<sup>44</sup> Ot. prp. nr 4 (2008-2009) s 19-21.

<sup>45</sup> Ibid. s 21.

hensyn til at arbeidet har lavere status enn det vedkommende har hatt eller at lønnen er lavere.”<sup>46</sup>

Så om forvaltningen krever at en mottaker av arbeidsavklaringspengen må gå ned i lønn eller status for å motta ytelsen, kan det stilles spørsmålstegn ved om mottakeren alltid vil være like interessert i et slikt forslag, om aktivitetsplanens innhold se pkt.4.5.2.

### 3.5.8 En kommentar til de skjønnsmessige kriteriene i § 11-5

Der loven ikke fastsetter klare tildelingskriterier i bestemmelsen, vil det være opp til NAV-lokalt som skal foreta den nedsatte arbeidsevne vurderingen å avgjøre hvem som faller innenfor eller utenfor denne vurderingen. Siden bestemmelsen inneholder skjønnsmessige kriterier kan det derfor føre til forskjellsbehandling, og en som søker pengene kan heller ikke forutsi avgjørelsen i sin sak. Det betyr at praksisen kan slå ulikt ut i hvert enkelttilfellet. Uforutsigbarhet og ulik praktisering av skjønnsmessige vilkår kan bidra til å svekke rettsikkerhet for mottakeren når det i så stor grad overlates til forvaltningen selv å bestemme hvem som får ytelsen. Det er derfor viktig at NAV-lokalt praktiserer vurderingene likt mellom kontorene slik at det ikke lønner seg å bo i en kommune fremfor en annen kommune for å få arbeidsavklaringspenger.

## 3.6 Behov for bistand til å skaffe seg eller beholde arbeid § 11-6

### 3.6.1 Innledning

Folketrygdloven § 11-6 er et annet hovedvilkår for arbeidsavklaringspengene, og bestemmelsen er tatt inn som vedlegg 3.

---

<sup>46</sup> Ibid. s 21.

### 3.6.2 Bestemmelsens innhold

Bestemmelsen oppstiller tre alternative vilkår for å motta arbeidsavklaringspengene, og den viderefører kjernen i de tre tidligere ytelsene gjennom bokstav a for rehabiliteringspenger i ftrl. § 10-8 annet ledd, bokstav b for attføringspenger i § 11-6 jf. § 11-9 første ledd og bokstav c for tidsbegrenset uførestønad i § 12-9 første ledd.

### 3.7 Hovedregelen for tildeling av arbeidsavklaringspengene

Hovedreglen er at arbeidsavklaringspengene ytes for et ”medlem som har fått sin arbeidsevne nedsatt (jf. § 11-5) med minst halvparten, og som fyller minst ett av vilkårene i § 11-6, jf. § 11-13 første ledd.

### 3.8 Meldeplikt § 11-7

#### 3.8.1 Innledning

Folketrygdloven § 11-7 inneholder et vilkår om meldeplikt hver 14. dag for alle mottakere av arbeidsavklaringspengene, for bestemmelsen se vedlegg 4.

#### 3.8.2 Hovedregelen

En av arbeidsavklaringspengenes nyvinninger er at det innføres en hovedregel om meldeplikt for alle mottakere av arbeidsavklaringspengene.<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> Ibid. s. 24.

Dette gjelder ikke for de tre tidligere stønadsordningene som arbeidsavklaringspengene skal erstatte. Ved avbrudd fra aktivitetskravet for rehabiliteringspengene, stanses ytelsen jf. ftrl. § 10-8 annet ledd siste setning.<sup>48</sup> Attføringspengene har en egen bestemmelse om meldeplikt hver fjortende dag jf. ftrl. § 11-7, og det følger av attføringsforskriftens § 1-1 første ledd at alle som mottar attføringspenger eller attføringsstønad, må melde seg til NAV. Tidsbegrenset uførestønad har ingen lovregulering av noe som kan tilsvare en meldeplikt i kapittel 12. Meldeplikten for arbeidsavklaringspengene kan derfor sies å bli videreført fra attføringspengene.

Det er også en annen ytelse under folketrygdloven som praktiserer meldeplikt hver 14. dag, og det meldeplikt for dagpenger under arbeidsløshet i ftrl. § 4-8. Det som imidlertid er annerledes for arbeidsavklaringspengene er at meldeplikten vil gjelde for personer med sykdom. Dette kan være problematisk hvis NAV krever personlig oppmøte hver 14. dag jf. § 11-7 første ledd.

Det vil sannsynligvis også bli en del merarbeid hos NAV-lokalt når de skal påse at meldeplikten hver 14. dag blir fulgt.

Hvordan meldeplikten skal gjennomføres står i ftrl. § 11-7 første ledd siste setning, og loven åpner for at NAV-lokalt kan bestemme hvordan den enkeltes meldeplikt skal gjennomføres. Praksisen kan utvikle seg forskjellig hos NAV-lokalt, og dette kan medføre at kontorene gjør forskjellsbehandling av ellers like saker.

Videre skal stønadsmottakeren ved oppmøte gi opplysninger som har betydning for retten til ytelsen jf. § 11-7 første ledd første setning. Det vil nok være mest praktisk siden mottakeren er nærmest til å kjenne til egne forhold, men det innebærer også at stønadsmottakeren selv bærer risikoen for å gi de nødvendige opplysninger for fortsatt å ha

---

<sup>48</sup> Ot. prp. nr 4 (2008-2009) s 22.

rett til arbeidsavklaringspengene. Hvilke opplysninger det her siktes til eller hvilke opplysninger som ikke er relevante vil sannsynligvis en stønadsmottaker ikke kunne avgjøre ut fra lovens ordlyd. Loven gir på dette punktet liten veiledning og dermed blir det NAV-lokalt som selv kan definere hvilke opplysninger det her siktes til. Dette kan føre til uforutsigbarhet, uklarhet og ulik praktisering mellom NAV-lokalt.

### 3.8.3 Bortfall av arbeidsavklaringspengene

Hvis mottakeren uten rimelig grunn unnlater å melde seg på fastsatt dag, faller retten bort jf. § 11-7 annet ledd, men hvis mottakeren har hatt rimelig grunn til å unnlate å melde seg skal ytelsen likevel etterbetales jf. annet ledd siste setning.

Det kan stilles spørsmål ved hva som ligger i uttrykket ”rimelig grunn”. Forarbeidene utdyper ikke dette uttrykket, men viser til at det som utgangspunktet skal være ethvert brudd på aktivitetskravet føre til at ytelsen stanses.<sup>49</sup> Videre uttales det at det vil være lite hensiktsmessig hvis bagatellmessige og unnskyldelige brudd fører til en stans av ytelsen. Det følger derfor av forarbeidene at ”ved kortvarige brudd er det først og fremst spørsmål om mottakeren har en god grunn til å bryte aktivitetskravet. Dersom det foreligger rimelig grunn for å unnlate å melde seg på fastsatt dag, skal personen få etterbetalt ytelsen, men at mer langvarige brudd vil kunne føre til at aktivitetsplanen må vurderes på nytt.”<sup>50</sup> Om aktivitetsplanen se pkt. 4.4.

Forarbeidene viser her til kravet om aktivitet og det forstås som at hvis mottaker har hatt en ”god grunn” til å bryte aktivitetskravet kan ytelsen etterbetales, men dette spørsmålet vil ikke kunne stilles ved mer langvarige brudd. Lovens ordlyd viser til ”rimelig grunn” og i følge forarbeidene er det snakk om en ”god grunn”. Hvilke konkrete grunner det siktes til følger ikke av loven eller forarbeidene.

---

<sup>49</sup> Ot. prp. nr. 4 (2008-2009) s. 23.

<sup>50</sup> Ibid.

I følge forarbeidene skal de fraværsgrunnene som aksepteres for mottakere av attføringspenger videreføres for alle mottakere av arbeidsavklaringspengene.<sup>51</sup> For attføringspengene kunne sykdom eller andre uforutsette forhold være rimelig grunn for ikke å melde seg jf. attføringsforskriften § 1-3. Dette gjaldt også streik eller annen force majeure, og ved avgjørelsen skulle det legges vekt på i hvilken grad forholdet ikke var mulig å forutse for medlemmet i følge rundskriv om yrkesrettet attføring. Når rundskrivet viser til streik eller force majeure sier dette lite om hvilke konkrete forhold som ligger i uttrykket "rimelig grunn".

Dermed vil det være opp til NAV og NAV-lokalt å avgjøre i hvilken grad unnlåtelsen av meldeplikten var mulig å forutse for mottaker eller ikke, om det i tilfelle er en "god grunn". NAV-lokalt kan også avgjøre hvem som får etterbetalt ytelsen. Dette kan være problematisk for mottaker som ikke selv kan forutsi om han eller hun har hatt en rimelig grunn for fraværet. Hvis det resulterer i at en mottaker med stor overtalelsesevne om hvilke forhold som ikke var mulig å forutse vil få etterbetalt ytelsen sin sammenlignet med en mottaker som er mer nøktern i sin fremstillingsevne, vil dette kunne føre til forskjellsbehandling når loven åpner for et vidt forvaltningskjønn for en så viktig del av arbeidsavklaringspengene som meldeplikten er.

#### 3.8.4 Unntak fra meldeplikten

Folketrygdloven § 11-7 tredje og fjerde ledd inneholder unntak fra meldeplikten. Det er en viktig bestemmelse for mottakeren, fordi hvis NAV innvilger unntak fra meldeplikten kan mottakeren fortsatt motta arbeidsavklaringspenger uten å måtte melde seg til NAV hver 14. dag.

---

<sup>51</sup> Ibid.



Fritak kan gis helt eller delvis, hvis det vil være ”unødig tyngende” å overholde meldeplikten, jf tredje ledd. Ordlyden ”unødig tyngende” vil bero på en vanskelig skjønnsmessig vurdering. Forarbeidene gir ikke et klart svar på hvem som faller innenfor eller utenfor denne vurderingen.<sup>52</sup>

Ser man hen til vilkårene for attføringspengene er det et unntak fra meldeplikten hvis det er ”unødig tyngende”, jf. ftrl. § 11-7 fjerde ledd.<sup>53</sup> I vurderingen må det legges vekt på hvor viktig meldeplikten vil være i den konkrete saken for oppfølgingen av ytelsen, jfr. attføringsforskriften § 1-2 første ledd. Dette gir ingen konkrete holdepunkter for hvordan unntaket for arbeidsavklaringspengene eventuelt kan praktiseres.

Siden NAV-lokalt av eget tiltak skal avgjøre hva som ligger i begrepet ”unødig tyngende”, betyr det at de står fritt til å bestemme om unntaket kommer til anvendelse eller ikke. Den gruppen mennesker som skal motta arbeidsavklaringspengene er lite homogen i forhold til hva slags sykdommer de har, hvilke behandlingstiltak de har behov for og hvilke arbeidsrettede tiltak som trengs for å komme ut i arbeid. Dette kan lett føre til forskjellsbehandling når mottakergruppen er så stor og udefinerbar.

Jo mer rettsanvendelsesskjønn forvaltningen får, jo mindre forutsigbart vil utfallet bli for den enkelte mottaker. Det vil også være vanskelig å overprøve de skjønnsmessige begrepene og begrunnelsene.

De alminnelige domstoler vil som hovedregel være tilbakeholdne med å prøve forvaltningens rettsanvendelsesskjønn, se pkt.5.4. Det kan tilsi at NAV dermed får et stort spillerom på en unntaksbestemmelse som vil kunne ha stor betydning for mottakeren av arbeidsavklaringspengene, imidlertid kan NAV Klage- og anke og Trygderetten prøve rettsanvendelsesskjønnet til forvaltningen, se pkt. 5.2 og 5.3. En klage og anke adgang er

---

<sup>52</sup> Ot. prp. nr 4 (2008-2009) s 22-23.

<sup>53</sup> Rundskriv om yrkesrettet attføring.

med på å bidra til rettsriktige avgjørelser ved at organene kan overprøve begrunnelsene, og adgangen til forvaltningsklage og domstolskontroll er viktige rettssikkerhetsgarantier.

### 3.9 Krav om aktivitet § 11-8

#### 3.9.1 Innledning

Folketrygdloven § 11-8 inneholder et krav til aktivitet for alle som mottar arbeidsavklaringspengene, for bestemmelsen se vedlegg 5.

Krav til aktivitet vil medføre en strengere praksis for dem som i dag mottar tidsbegrenset uførestønad jf. § 12-9 annet ledd annen setning, fordi denne gruppen ikke har tilsvarende aktivitetskrav som rehabiliteringspengene og attføringspengene har i ftrl. §§ 10-8 annet ledd første setning og 11-6 første ledd.<sup>54</sup>

#### 3.9.2 Aktivitetskravet

Aktivitetskravet er kanskje det mest sentrale krav for å motta arbeidsavklaringspengene, men også et strengt krav og kravet kan for noen mennesker virke lite realistisk.

Det vil for eksempel være et strengt å kreve aktivitet for en pasient som trenger en omfattende sykehusbehandling, et annet eksempel er en psykisk syk person som i perioder er innlagt på sykehus og derfor vil ha problemer med å overholde kravet til egenaktivitet.

Etter høringsrunden ble derfor § 11-8 siste setning tatt med, men setningen om å tilpasse aktivitetskravet er ikke et unntak, men en modifisering. Forarbeidene åpner for at det kan

---

<sup>54</sup> Ot. prp. nr 4 (2008-2009) s 22.

"være aktuelt å fritta mottaker fra kravet om at vedkommende selv skal bidra aktivt med sikte på å komme i eller tilbake til arbeid. Perioder uten aktivitet skal derfor være så korte som mulig." <sup>55</sup> Hvor korte periodene vil være og hvem som kan få fritak i disse periodene, vil det sannsynligvis være NAV-lokalt som bestemmer. En klarere regler på dette sentrale området hadde gjort det enkelt å praktisere og hindret sannsynligheten for forskjellsbehandling mellom hvem som får unntak fra aktivitetskravet i korte perioder og hvem som ikke får det.

Ved utarbeidelsen av aktivitetskravene er det også viktig at saksbehandleren har tilstrekkelig sykdomsinnsikt og medmenneskelig innsikt, så det blir tatt individuelle hensyn, om hva aktiviteten inneholder se aktivitetsplanen i pkt. 4.5.

### 3.10 Fravær fra fastsatt aktivitet § 11-9

#### 3.10.1 Innledning

Fravær fra fastsatt aktivitet, vil sammen med aktivitetskravet i ftrl. § 11-8 være to sentrale bestemmelser, om § 11-9 i sin helhet se vedlegg 6.

#### 3.10.2 Sammenligning med tidligere rett og meldeplikten for dagpenger

Rehabiliteringspengene og attføringspengene har aktivitetskrav for å motta stønaden jf. ftrl. §§ 10-8 annet ledd første setning og 11-6 første ledd. Tidsbegrenset uførestønad har ikke tilsvarende aktivitetskrav. Retten til alle stønadene faller bort hvis vilkårene i loven ikke er oppfylt, selv om ingen har en egen bestemmelse om fravær fra fastsatt aktivitet.

---

<sup>55</sup> Ibid.

Dagpenger under arbeidsløshet i folketrygdloven kapittel 4 har en tilsvarende bestemmelse som ftrl. § 11-9 første ledd. Retten til dagpenger faller bort når medlemmet uten rimelig grunn nekter å motta tilbud om arbeid eller delta på arbeidsmarkedstiltak jf. ftrl. § 4-20. Det kan derfor se ut som arbeidsavklaringspengene nærmer seg dagpengene sin utforming hva gjelder både meldeplikten og fravær fra fastsatt aktivitet bestemmelsene.

### 3.10.3 Sanksjonene

Hovedregelen er at fravær fra fastsatt aktivitet medfører at arbeidsavklaringspengene faller bort, inntil vilkårene for å motta ytelsen igjen er oppfylt, jf. ftrl. § 11-9 første ledd. Bestemmelsen henviser til aktivitetskravet i § 11-8, og det er NAV-lokalt som kontrollerer aktivitet og progresjon ved fastsatte oppfølgingstidspunkter jf. § 11-11.

I følge forarbeidene vil det ved kortvarige brudd være et spørsmål om mottakeren har en god grunn til å bryte aktivitetskravet, og hvis det er en "rimelig grunn" for å unnlate å melde seg på fastsatt dag, skal personen få etterbetalt ytelsen.<sup>56</sup> Det kan imidlertid være vanskelig å vurdere hvem som har en "rimelig grunn" eller ikke når uttrykket er så udefinerbart.

Bestemmelsens annet ledd åpner for at fravær som skyldes "sterke velferdsgrunner" ikke skal føre til reduksjon, men denne typen fravær må dokumenteres. Et spørsmål er imidlertid hva som ligger i uttrykket "sterke velferdsgrunner", og fordi det er et skjønnsmessig kriterier kan det lett føre til forskjellsbehandling når NAV-lokalt avgjør hvem som faller innenfor eller utenfor gruppen.

Forarbeidene uttaler at de fraværsgrunnene som i dag aksepteres for mottakere av attføringspengene skal videreføres for alle mottakere av arbeidsavklaringspengene.<sup>57</sup> Siden

---

<sup>56</sup> Ot. prp nr 4 (2008-2009) s 23.

<sup>57</sup> Ibid.

gruppen mennesker som mottar arbeidsavklaringspengene er mindre homogen enn gruppen til attføringspengene, vil det bety at en praktisering av ”sterke velferdsgrunner” for attføringspengene kanskje ikke passer like godt for alle mottakere av arbeidsavklaringspengene. Det kan bety at spørsmålet om hva som ligger i ”sterke velferdsgrunner” ikke fult ut alltid vil kunne besvares ved en henvisning til tidligere praktisering.

I tredje ledd åpnes det opp for at fravær på grunn av sykdom ikke skal medføre reduksjon i ytelsen, men at NAV kan kreve legeerklæring ved denne typen fravær. Når NAV-lokalt selv kan avgjøre om legeerklæring kreves eller ikke, vil det være uheldig for mottakeren hvis praksisen for dette kan variere mellom NAV-lokalt slik at mottakere kan bli behandlet forskjellig. Da avgjørelsen har betydning for utbetalingen av pengene.

### 3.11 Varighet § 11-10

#### 3.11.1 Innledning

I denne delen vil varigheten for arbeidsavklaringspengene gjennomgås, for bestemmelsen i sin helhet se vedlegg 7.

#### 3.11.2 Maks 4 år, men bare så lenge det er påkrevd

Makstiden på arbeidsavklaringspengene er 4 år, noe som er kortere enn varigheten på rehabiliteringspengene, attføringspengene og tidsbegrenset uførestønad se pkt. 2.2

I følge forarbeidene begrunnes innsnevringen med at en for lang varighet vil kunne medføre at personer går lengre på stønad enn hva som er nødvendig, mens en for kort varighet vil kunne presse personer som kunne kommet tilbake til arbeid over på

uførepensjon eller økonomisk sosialhjelp.<sup>58</sup> Makstiden på 4 år skal gjelde som en ytre ramme, men som en indre ramme er hovedregelen at arbeidsavklaringspengene skal ytes "så lenge det er påkrevd", noe som er en relativ grense.

## **4 NAV-loven § 14a**

### **4.1 Innledning**

I Ot. prp. nr. 4 (2008-2009), er det samtidig med arbeidsavklaringspengene fremmet et endringsforslag i NAV-loven § 14a, se vedlegg 8.

I dette kapittelet vil de delene av NAV-loven §14a som har betydning for arbeidsavklaringspengene gjennomgå.

### **4.2 Arbeidsevnevurderingen**

#### **4.2.1 Innledning**

Arbeidsevnevurderingen er en ny type vurdering som tas i bruk hos NAV, og som skal gjennomføres ved hjelp av "arbeidsevneметодikken" som er en ny metode.

---

<sup>58</sup> Ot. prp. nr 4 (2008-2009) s 25.

#### 4.2.2 Hvilket organ er tildelt kompetansen på området?

I NAV-loven §14a fjerde ledd står det at ”Arbeids- og velferdsetaten har ansvaret for at vurderingene blir gjennomført, og at aktivitetsplanene blir utarbeidet ”. Arbeids- og velferdsetaten kan delegere sin myndighet til underliggende organer, jf. NAV-loven § 5.

Arbeidsevnevurderingen i NAV-loven § 14a første ledd annen og tredje setning, forstås slik at det først gjøres et vedtak om det er behov for en arbeidsevnevurdering, og deretter gjennomføres arbeidsevnevurderingen hvis vedtaket går ut på at det er et behov.

Det legges til grunn at det er NAV forvaltning som vil få kompetansen til å fatte et vedtak om det er et behov for en arbeidsevnevurdering eller ikke.

Det følger av forarbeidene at det er "NAV- kontoret" som skal utføre arbeidsevnevurderingen.<sup>59</sup> Med dette menes at NAV-lokalt som skal utføre arbeidsevnevurderingen slik denne er beskrevet i NAV-loven § 14a første ledd tredje setning. Det legges til grunn at NAV-lokalt får kompetansen til å utføre arbeidsevnevurderingen.

Siden NAV-lokalt vil vurdere om mottaker har ”behov for en mer omfattende vurdering”, jf. NAV-loven § 14a første ledd annen setning, er det NAV-lokalt som avgjør hvem som har behov for en arbeidsevnevurdering.

#### 4.2.3 Hva inneholder arbeidsevnevurderingen?

---

<sup>59</sup> Ot.prp. nr 4 (2008-2009) s 52-55.

#### 4.2.3.1 Kort om forholdet mellom arbeidsevnevurderingen og bistandsbehovsvurderingen

NAV-loven § 14a første ledd inneholder to typer vurderinger, en vurdering av vedkommendes bistandsbehov og en arbeidsevnevurdering.

For å få rett til arbeidsevnevurderingen, må det være et behov for en grundigere vurdering enn vurderingen av bistandsbehov som alle har rett til dersom vedkommende ønsker eller trenger bistand for å komme i arbeid. Arbeidsevnevurderingen skal være "en skriftlig vurdering" jf. § 14a første ledd tredje setning, noe som ikke kreves ved vurdering av bistandsbehov.

#### 4.2.3.2 Hvem er rettssubjekt?

I motsetning til hva som er tilfelle ved vurdering av bistandsbehov, har ikke "alle" som ønsker det rett til en arbeidsevnevurdering. Derfor følger av § 14a første ledd andre setning at utgangspunktet for arbeidsevnevurderingen er "brukere som har behov for en mer omfattende vurdering av sitt bistandsbehov".

Lovens ordlyd er skjønnsmessig utformet. Rent språklig er bestemmelsen klar, men det er utøvelsen av skjønnnet på grunnlag av bestemmelsen som kan være vanskelig.

Av forarbeidene følger det at arbeidsevnevurderingen gis til personer som er aktuelle for kvalifiseringsprogram for sosialhjelpmottakere, for personer som er aktuelle for arbeidsavklaringspengene og for personer som er aktuelle for uførepensjon.<sup>60</sup> Dette gir en føring på hvem som skal få arbeidsevnevurderingen.

---

<sup>60</sup> Ibid. s. 54-55.



Det følger imidlertid ikke av lovens ordlyd at en arbeidsevnevurdering bare er begrenset til å omfatte personer med en sykdom eller nedsatt arbeidsevne. Arbeidsevnevurderingen kan derfor også omfatte andre personer som har vansker med å komme i arbeid, som for eksempel en person som har mistet arbeidet sitt som følge av nedgangen i arbeidsmarkedet.

#### 4.2.3.3 Kort om arbeidsevnevurderingens innhold

I NAV-loven § 14a første ledd tredje setning bokstav a til e, regulerer hva en arbeidsevnevurdering skal inneholde. Det er fem forhold mottakeren skal få en skriftlig vurdering av:

- a) sine muligheter for å komme i arbeid
- b) hva slags arbeid som skal være målet
- c) behovet for bistand for å komme i arbeid
- d) om, og eventuelt hvor mye, arbeidsevnen er nedsatt
- e) hvilken type bistand som kan være aktuell for brukeren

Denne listen forstås som uttømmende. Det følger av forarbeidene at vurderingen skal gi svar på om personens arbeidsevne er nedsatt og hvilket omfang en eventuell nedsettelse har.<sup>61</sup> Den bør også gi grunnlag for å vurdere om tildelingskriteriene for livsoppholdsyttelsene er oppfylt, ved at det skilles ut hindre som ikke har medisinske årsaker.<sup>62</sup>

#### 4.2.3.4 Hvordan gjennomføres arbeidsevnevurderingen?

---

<sup>61</sup> Ot.prp. nr 4 (2008-2009) s 54.

<sup>62</sup> Ibid. s 54.

Arbeidsevnevurderingen skal gjennomføres ved hjelp av "arbeidsevnemetodikken", men det følger ingen beskrivelse av arbeidsevnevurderingens gjennomføring i loven. Det følger av forarbeidene at arbeidsevnevurderingen legges opp bredt, og at etaten innhenter nødvendig kompetanse utenfra som for eksempel legeerklæringer, slik at det skilles ut hindre som ikke har medisinske årsaker.<sup>63</sup> Arbeidsevnevurderingen skal være en faglig vurdering, og den kan derfor sammenlignes med dagens legeerklæringer.<sup>64</sup>

I NAV-loven § 14a siste ledd er det gitt hjemmel for å utforme en forskrift hvor det kan fastsettes at visse grupper skal unntas fra retten til arbeidsevnevurderinger og nærmere regler om innholdet i arbeidsevnevurderingen. Hjemmelen er foreløpig ikke tatt i bruk.

#### 4.2.4 To forhold som kan skape problemer ved gjennomføringen av arbeidsevnevurderingen

For det første inneholder arbeidsevnevurderingen skjønnsmessige vurderinger som krever god faglig kompetanse, når NAV-lokalt gis et spillerom til å definere innholdet i arbeidsevnevurderingen. For eksempel når NAV-lokalt skal vurdere mottakers "muligheter for å komme i arbeid" jf. bokstav a og "behovet for bistand for å komme i arbeid" jf. bokstav c. Siden den personelle kompetanse til å utføre arbeidsevnevurderingen ligger hos NAV-lokalt, er det viktig at de ansatte i denne instansen har en god faglig og juridisk innsikt i hvordan vurderingen skal gjennomføres, at de har tilstrekkelig kunnskap til å gjennomføre vurderingen, og at de har tid til å gjøre en forsvarlig vurdering. Det er viktig at NAV lokalt får grundig og god faglig opplæring i arbeidsevnemetodikken.

For det andre innebærer arbeidsevnevurderingen innhenting og håndtering av taushetsbelagt informasjon. Arbeidsevnevurderingen skal være en bred og tverrfaglig vurdering. Det innebærer innhenting av informasjon utenfra. Det er sensitive og personlige

---

<sup>63</sup> Ibid. s 53 og 54.

<sup>64</sup> Ibid. s 54.

opplysninger, gjerne taushetsbelagte opplysninger fra legen som innhentes, og det er derfor viktig at informasjonen blir oppbevart trygt. Innhenting av opplysninger vil hele tiden bli en avveining mellom behovet for kontroll fra NAV, og personvern og rettsikkerhet, nå som før.

### 4.3 Aktivitetsplanen

#### 4.3.1 Innledning

Aktivitetsplanen erstatter dagens handlingsplan for yrkeshemmede arbeidssøkere og den individuelle oppfølgingsplanen for rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad, jf. ftrl. §§ 10-8 annet ledd nest siste setning og 12-9 annet ledd første setning.<sup>65</sup>

I følge forarbeidene skal aktivitetsplanen på samme måte som i dag, være et arbeidsverktøy og ikke i seg selv gi brukeren rett til de tiltak og aktiviteter som er beskrevet i planen.<sup>66</sup>

#### 4.3.2 Hvilket organ er tildelt kompetanse på området?

Arbeids- og velferdsetaten har ansvaret for at aktivitetsplanen blir utarbeidet, jf. NAV-loven § 14a fjerde ledd første setning, og direktoratet kan delegere sin myndighet til underliggende organer, jf. NAV-loven § 5.

Verken NAV-loven § 14a eller forarbeidene sier hvem som har kompetansen til å lage aktivitetsplanen.<sup>67</sup> Det beskrives imidlertid i forarbeidene at aktivitetsplanen skal utføres i

---

<sup>65</sup> Ot.prp. nr 4 (2008-2009) s 56.

<sup>66</sup> Ibid. s 56.

<sup>67</sup> Ot.prp. nr 4 (2008-2009) s 55.

et samarbeid mellom NAV og mottaker, det er derfor nærliggende å tenkes seg at det er NAV-lokalt som har den personelle kompetansen til å utarbeide aktivitetsplanen.<sup>68</sup>

#### 4.3.3 Hvem er rettssubjekt for aktivitetsplanen?

Det følger av NAV-loven § 14a tredje ledd at ”brukere som har fått fastslått at de har et bistandsbehov, har rett til å delta i utarbeidelsen av en konkret plan for hvordan de skal komme i arbeid (aktivitetsplan)”. Loven henviser til ”brukere” og ”de”. Det er følgelig brukeren, den personen som har fått fastslått et behov for bistand etter arbeidsevnevurderingen, som er rettssubjekt etter bestemmelsen om aktivitetsplan. Det er et unntak i annen setning, hvor de personene som har rett til kvalifiseringsprogram etter sosialtjenesteloven kapittel 5A ikke skal ha en aktivitetsplan.<sup>69</sup>

#### 4.3.4 Hvordan utarbeides aktivitetsplanen?

Mottakere av aktivitetsplanen har en ”rett til å delta i utarbeidelsen” jf. NAV-loven § 14a tredje ledd første setning. Lovens ordlyd viser til en ”rett”, men ikke en ”plikt”.

Det følger av forarbeidene at det er viktig at mottakeren deltar, men ikke at mottakeren skal delta.<sup>70</sup> Det kan bety at NAV-lokalt kan utarbeide aktivitetsplanen uten at mottakeren medvirker. Så lenge mottakeren av aktivitetsplanen er enig i innholdet vil ikke dette være et problem, men problemer vil oppstå hvis mottakeren ikke er enig i innholdet i aktivitetsplanen.

---

<sup>68</sup> Ibid.

<sup>69</sup> I Ot.prp. nr 4 (2008-2009) s 56 står det at siden kvalifiseringsprogrammet i realiteten er en plan av samme type som aktivitetsplanen, vil disse brukerne ikke samtidig ha behov for en aktivitetsplan.

<sup>70</sup> Ibid. s 56.

#### 4.4 Hvilken adgang er det til å få en ny arbeidsevnevurdering og en ny aktivitetsplan, eller å justere aktivitetsplanen?

Arbeidsevnevurderingen skal gi et bilde av situasjonen på vurderingstidspunktet.<sup>71</sup> Siden aktivitetsplanen tar utgangspunkt i arbeidsevnevurderingen, vil aktivitetsplanen også basere seg på en nåtidsvurdering. Aktivitetsplanen skal imidlertid også utarbeides med tanke på fremtiden fordi den i forbindelse med arbeidsavklaringspengene skal utføres i arbeidsavklaringspengeperioden som kan være i inntil fire år, jf. ftrl. § 11-10 første ledd første setning.

Det vil naturligvis være vanskelig å spå hvordan fremtiden vil utvikle seg i ethvert tilfelle. Når forholdene endres, for eksempel hvis mottaker får en jobb tidligere enn antatt eller mottakers helsetilstand forverrer seg, vil det være et behov for å gjøre justeringer i aktivitetsplanen eller å få en ny arbeidsevnevurdering og en ny aktivitetsplan.

I forarbeidene under kapittelet om arbeidsevnevurderingen står det at for brukere som er vurdert å ha et bistandsbehov, vil det kunne være nødvendig å foreta en ny vurdering, for eksempel ”ved vesentlige endringer i personens situasjon”.<sup>72</sup>

Et spørsmål er imidlertid hva ”vesentlige endringer i personens situasjon” innebærer av endringer. En mulig tolkning av ”vesentlige endringer i personens situasjon” kan være at det dreier seg om endringer som påvirker muligheten for at planen kan gjennomføres. Hvis NAV-lokalt ved tolkningen av vesentlighetskravet vil se hen til om endringene påvirker muligheten for at planen kan gjennomføres, kan det tenkes at spørsmålet i praksis først vil være aktuelt i de tilfeller der det er utelukket at målet i aktivitetsplanen vil kunne oppnås. Hvis målet vil kunne oppnås, men over lengre tid enn først antatt, trenger ikke det være ”vesentlige endringer i personens situasjon”, fordi loven åpner for at

---

<sup>71</sup> Ibid. s 55.

<sup>72</sup> Ot. prp. nr 4 (2008-2009) s 51-55.

arbeidsavklaringspengeperioden kan forlenges i "særlige tilfeller" jf. ftrl § 11-10 første ledd annen setning.

Selv om det ikke har skjedd vesentlige endringer i personens situasjon, kan det være behov for noen justeringer i aktivitetsplanen. I følge forarbeidene til kapittelet om oppfølging fra NAV jf. ftrl. § 11-11, åpnes det for at aktivitetsplanen kan justeres underveis i arbeidsavklaringspengeperioden.<sup>73</sup> Forarbeidene legger her opp til at oppfølgingen og vurderingen skal ta utgangspunkt i arbeidsevnevurderingen og aktivitetsplanen, og at vurderingen kan resultere i en justering eller stans i ytelsen. Det er naturlig å legge til grunn at det vil være kravet om aktivitet i ftrl. § 11-8, se pkt. 3.9.2 sammenholdt med innholdet i aktivitetsplanen som det her siktes til. Det betyr at en mottaker av arbeidsavklaringspengene som ikke klarer å følge opp aktivitetskravene i aktivitetsplanen vil ha en mulighet til å få justert kravene i løpet av arbeidsavklaringspengeperioden. Aktivitetsplanen kan derfor sies å være en dynamisk aktivitetsplan.

Når det ikke foreligger "vesentlige endringer i personens situasjon" som kan åpne for en ny arbeidsevnevurdering og en ny aktivitetsplan, kan det vise seg at den aktivitetsplanen og arbeidsevnevurderingen som gjennomføres først derfor være av stor betydning for mottakeren så lenge arbeidsavklaringspengeperioden løper.

Det kan tenkes at det for NAV-lokalt i praksis vil være lettere å justere en aktivitetsplan, enn å gjennomføre en ny arbeidsevnevurdering og utarbeide en ny aktivitetsplan. For mottakere derimot vil det ikke være spesielt praktisk å gjennomføre en aktivitetsplan som viser seg ikke å være så lett gjennomførbar som først antatt, og hvis adgangen til å få en ny aktivitetsplan og en ny arbeidsevnevurdering er begrenset kan det for mottakere være et behov for å klage på arbeidsevnevurderingen og aktivitetsplanen. Om klage og ankeadgangen se pkt. 5.2.4

---

<sup>73</sup> Ot. prp. nr. 4 (2008-2009) s. 27.

## 4.5 Innholdet i aktivitetsplanen

### 4.5.1 Innledning

Aktivitetsplanen skal være ”en konkret plan for hvordan de skal komme i arbeid” jf. NAV-loven § 14a tredje ledd. Innholdet i planen er ikke regulert i loven.

### 4.5.2 Hva skal aktivitetsplanen inneholde?

Siden arbeidsavklaringspengene i folketrygdloven viser til aktivitetskrav i ftrl. § 11-8 og fravær fra fastsatt aktivitet i ftrl. § 11-9, uten at bestemmelsene uttaler hvor innholdet i aktivitetskravene skal stå, kan det være naturlig å legge til grunn at aktiviteten skal beskrives i aktivitetsplanen, også derav navnet ”aktivitetsplan”.

I følge forarbeidene skal innholdet i aktivitetsplanen som hovedregel formuleres med et mål, ved å angi hvilket yrke, hvilken yrkesretning eller som bransje bistanden skal rette seg mot.<sup>74</sup> Videre skal prinsippet om geografisk og yrkesmessig mobilitet legges til grunn. For noen brukere vil det være naturlig først å fastsette delmål på veien mot hovedmålet, for senere i prosessen å fastsette det endelige målet.<sup>75</sup>

Aktivitetsplanen skal følgelig kunne inneholde et hovedmål om arbeid ved for eksempel å angi et bestemt yrke, og eventuelle delmål mot hovedmålet. I den forbindelse må det kunne kreves at mottakeren må flytte på seg eller skifte yrke for å nå målet om arbeid. Det kan her tenkes eksempler på at saksbehandleren ikke deler mottakerens syn på hva aktivitetsplanen skal inneholde.<sup>76</sup>

---

<sup>74</sup> Ot.prp. nr 4 (2008-2009) s. 56.

<sup>75</sup> Ibid.

<sup>76</sup> Ryssdal (2006)

Det følger også av forarbeidene til arbeidsavklaringspengene at målgruppen er den samme som for rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad.<sup>77</sup> For de tre stønadene er det et krav om å gjennomgå behandling for rett til rehabiliteringspengene, jf. ftrl. § 10-8 (2), et krav om å delta på "nødvendige og hensiktsmessige tiltak" for å motta attføringspengene jf. § 11-6 og et vilkår for rett til tidsbegrenset uførestønad at "hensiktsmessig behandling og attføring" er gjennomført jf. ftrl. § 12-5. Vilkårene eller kravene til "nødvendig og hensiktsmessig" behandling eller aktivitet er ikke videreført verken i ordlyden i folketrygdloven kapittel 11 om arbeidsavklaringspengene eller NAV-loven § 14a.

Når forarbeidene til arbeidsavklaringspengene uttaler at aktivitetsplanen skal inneholde et mål om arbeid og eventuelle delmål mot hovedmålet som denne bistanden skal rette seg mot, er det naturlig å forstå dette som at aktivitetsplanen vil inneholde de "nødvendige og hensiktsmessige" tiltakene som kreves for å nå målet om arbeid.<sup>78</sup> Dette vil for eksempel være å gjennomgå en nødvendig behandling eller å delta på et arbeidsrettet kurs eller begge deler.

Nå har imidlertid verken loven eller forarbeidene uttrykkelig uttalt at tidligere rett skal videreføres, så da kan det spørres om de "nødvendige og hensiktsmessige" tiltakene også skal gjelde for aktivitetsplanen eller om lovgiver ønsker at forvaltningen skal stå enda friere enn tidligere i sin utarbeidelse av aktivitetsplanen.

Siden NAV-loven ikke setter yttergrensene for aktivitetsplanens innhold, og forarbeidene uttaler at mottakeren for eksempel må kunne flytte på seg for å motta arbeidsavklaringspengene, kan det ut i fra hva forarbeidene beskriver synes som om NAV har en videre adgang til å stille aktivitetskrav.

---

<sup>77</sup> St. meld. nr 9 (2006-2007) s 213.

<sup>78</sup> Ot.prp. nr 4 (2008-2009) s. 56.



#### 4.5.2.1 Den alminnelige vilkårlæren og myndighetsmisbrukslæren

Det kan synes som at NAV får en vid adgang til å fastsette innholdet i aktivitetsplanen slik som forarbeidene beskriver hva NAV kan kreve av mottakeren. Det betyr imidlertid ikke at NAV står fritt til å fastsette hvilke aktivitetskrav de selv synes er passende for mottakeren.

Vilkårlæren åpner for at NAV som utgangspunkt har adgang til å sette vilkår i aktivitetsplanen for aktivitetsplikt knyttet til vedtaket om arbeidsavklaringspengene. Det innebærer imidlertid ikke at NAV kan sette hvilket som helst vilkår i aktivitetsplanen for en mottaker av arbeidsavklaringspengene, da det av vilkårlæren følger noen rettslige begrensninger.<sup>79</sup>

Juridisk teori har uttalt at de rettslige begrensningene for vilkårene, ”må bero på en helhetsvurdering hvor lovens ordlyd og forarbeider er utgangspunktet, men hvor det dominerende vurderings-temaet vil være et krav om **tilstrekkelig nær saklig sammenheng mellom vedtak og vilkår, og om forholdsmessighet i bruken av dette virkemidlet** – at dette ikke er urimelig byrdefullt for parten i forhold til den betydning det har for realisering av lovens formål.”<sup>80</sup>

Det vil si at det må være en forholdsmessighet mellom målet om arbeid og de midlene som aktivitetskravene oppstiller for å nå målet. Et eksempel på at aktivitetskravene kan være uforholdsmessige er hvis NAV stiller som krav i aktivitetsplanen at mottaker må flytte for å motta arbeidsavklaringspengene. Hvis NAV krever dette for at mottaker skal få rett til arbeidsavklaringspengene kan det være et urimelig krav da det ikke nødvendigvis står i forhold til målet om arbeid.

---

<sup>79</sup> Eckhoff (2003) s 362-368.

<sup>80</sup> Kjellevold (1955) s 79.

Aktivitetskravene må også ha en saklig sammenheng med arbeidsavklaringspengene, ved at aktivitetskravene objektivt sett er egnet til å fremme de hensyn som er relevante for formålet med arbeidsavklaringspengene.<sup>81</sup> Et eksempel på et usaklig krav i aktivitetsplanen, kan være hvis NAV krever at mottaker må skifte klesstil for å motta arbeidsavklaringspengene.

Innholdet i aktivitetsplanene vil være ulikt for ulike mottakere, fordi aktivitetskravene skal tilpasses hver enkelt mottaker, jf. ftrl. § 11-8 annen setning. Det kan gi ulik praksis også for noenlunde like tilfeller. Hvis for eksempel en saksbehandler i Sør Norge bestemmer at en mottaker må flytte til Nord Norge for å motta arbeidsavklaringspengene, mens en saksbehandler i Nord Norge ikke setter som vilkår at mottakeren må flytte til Sør Norge for å motta arbeidsavklaringspengene, vil mottakerne bli behandlet forskjellig. Hvis det for eksempel blir slik at to med samme sykdommen må gjennomføre ulike behandlinger og aktiviteter for å motta arbeidsavklaringspengene, vil det være forskjellsbehandling av noenlunde like tilfeller.

Hvis det er tatt utenforliggende hensyn, gjort usaklig forskjellsbehandling eller hvis aktivitetskravene virker vilkårlige eller svært urimelige kan domstolene sette aktivitetsplanen til side som ugyldig jf. myndighetsmisbrukslæren.<sup>82</sup> Før de alminnelige domstoler avsier en dom, kan det imidlertid gå lang tid og saksomkostningene kan bli betydelige for mottakeren.

Når det ikke gis klare grenser for kravene om aktivitet i loven eller forarbeidene, kan det oppstå situasjoner hvor mottakeren vil føle seg pålagt noe som i utgangspunktet ikke er ønsket, bare for å motta arbeidsavklaringspengene. Et godt samarbeid mellom saksbehandleren hos NAV-lokalt og mottakeren av aktivitetsplanen vil være optimalt, men dette er kanskje ikke alltid like realistisk å få til. Det er derfor viktig at NAV-lokalt utviser et godt faglig og juridisk skjøn, men også sunn fornuft og en medmenneskelig innsikt ved

---

<sup>81</sup> Kjellevold (1995) s 76 og 79.

<sup>82</sup> Eckhoff (2003) s 368-369.

fastsettelse av aktivitetskravene i aktivitetsplanen. Fordi når målsettingen skal være et varig arbeid, vil et dårlig utgangspunkt i aktivitetsplanen medføre at målsettingen om det varig arbeid vil være vanskelig å oppnå.

#### 4.5.3 Ivaretas rettssikkerheten til mottakeren av aktivitetsplanen på en god måte?

Det er ingen fastsatte skranker for hva en aktivitetsplan skal inneholde i følge loven og forarbeidene. Hvorvidt tidligere trygderettspraksis for de ”nødvendige og hensiktsmessige” tiltakene kan anvendes, sier ikke forarbeidene noe om. Det legges derfor til grunn at NAV har en videre fullmakt sammenlignet med tidligere rett.

Slik som innholdet i aktivitetsplanen er beskrevet i forarbeidene, kan det synes som om NAV har fått en vid fullmaktsadgang til å sette ulike typer av krav til aktivitet i aktivitetsplanen, for at mottaker skal nå målet om et arbeid. Det betyr at en saksbehandler kan fastsette aktivitetskrav som er enkle å følge for en mottaker, mens en annen mottaker kan få aktivitetskrav som er umulig å oppfylle. Aktivitetsplanen kan bli vilkårlig, lite forutsigbar og det er fare for forskjellsbehandling av like saker.

Loven åpner for et forvaltningsmessig skjønn ved fastsettelse av innholdet i aktivitetsplanen, og det er verken i loven eller forarbeidene åpnet for en klageadgang på innholdet i aktivitetsplanen.<sup>83</sup> Manglende klageadgang på innholdet i aktivitetsplanen kan sies å bli en svekkelse av rettssikkerheten til den enkelte mottaker. Nærmere om klageadgangen på innholdet i aktivitetsplanen se pkt. 5.2.4 for NAV Klage- og anke, se pkt. 5.3.4 for Trygderetten, og pkt. 5.4.4 for de alminnelige domstolers overprøving av rettsanvendelsesskjønnet.

Mottakeren av aktivitetsplanen kan fastsette innholdet i planen gjennom et samarbeid med NAV, men på dette punktet kan det stilles spørsmål ved om et samarbeid kan sies å erstatte

---

<sup>83</sup> Ot. prp. nr 4 (2008-2009) s 55 og 58.

en manglende klageadgang på innholdet i planen. Det er også nærliggende å tenke seg at gjennomføringen av et samarbeid for noen kan virke som en form for maktutøvelse fra NAV, hvis mottakeren føler seg pålagt å gjennomføre de kravene som NAV setter for å motta arbeidsavklaringspengene.

Det aktivitetskravet som folketrygdloven § 11-8 krever for å ha en rett til arbeidsavklaringspengene er innholdsmessig hjemlet i NAV-loven § 14a. Det vil si at når folketrygdlovens vilkår er oppfylt har mottakeren et rettskrav på arbeidsavklaringspenger, men ikke et rettskrav på aktivitetsplanens innhold fordi den ikke følger som et klart vilkår av folketrygdloven.

Med innføringen av arbeidsavklaringspengene vil også noen av de tidligere stønadene i tilknytning til aktivitetene, flyttes til arbeidsmarkedsloven og rammestyres. Dette gjelder for skolepenger, fadderpenger og arbeidstreningsplass. Dette er svært aktuelle tiltak for en mottaker som deltar på et tiltak for å komme i arbeid.

Når tiltakene rammestyles innebærer det at mottakeren ikke lenger har et rettskrav på å få dekket disse utgiftene etter folketrygdloven. Videre betyr det at mottaker ikke har en mulighet til å klage hvis budsjettet som er satt av til tiltakene er brukt opp. Dette vil gjelde selv om det står i aktivitetsplanen at mottaker skal omskolere seg for å motta arbeidsavklaringspengene. Det vil ikke lenger være et rettskrav på å få dekket utgiftene og det er ikke en adgang til å klage på at utgiftene ikke blir dekket.

En manglende klageadgang på innholdet i aktivitetsplanen, kan sies å svekker rettsikkerheten til mottakeren av arbeidsavklaringspengene, spesielt når det ser ut til at NAV har en vid fullmaktsadgang til å fastsette innholdet i planen.

#### 4.6 Arbeidsevnevurderingen, aktivitetsplanen og arbeidsavklaringspengene

#### 4.6.1 Innledning

Temaet for det følgende er å redegjøre nærmere for den betydningen arbeidsevnevurderingen og aktivitetsplanen har for tildelingen av arbeidsavklaringspengene, og hvilken rettslig status en arbeidsevnevurdering og en aktivitetsplan kan ha.

#### 4.6.2 Arbeidsevnevurderingens betydning for arbeidsavklaringspengene

Det kan være vanskelig å se en sammenheng ved å lese lovtekstene, fordi ”arbeidsevnevurdering” ikke står i folketrygdloven kapittel 11 og ”arbeidsavklaringspenger” ikke er nevnt i NAV-loven § 14a.

Forarbeidene beskriver imidlertid forholdet litt nærmere. Om arbeidsevnevurderingen siteres det: ”For personer som er aktuelle for arbeidsavklaringspenger vil det generelle vedtaket om brukers bistandsbehov, [...] utdype omfanget av den delen av arbeidsevnenedsettelsen som skyldes medisinske forhold, og en vurdering av at behandling og arbeidsrettede tiltak antas å ville kunne bedre mulighetene for at vedkommende kommer i arbeid.”<sup>84</sup> Videre at ”for å få helserelaterte folketrygdtylser må arbeidsevnen være nedsatt med minst halvparten og nedsettelsen må skyldes sykdom, skade eller lyte. Det stilles ikke samme krav til reduksjon av arbeidsevne for å få tiltak og tjenester.”<sup>85</sup>

Forarbeidene forstås slik at arbeidsevnevurderingen skal utdype de vilkår som har betydning for arbeidsavklaringspengene, som for eksempel sykdomsvilkåret. Den vil derfor ligge til grunn for arbeidsavklaringspengene sin vurdering om det foreligger nedsatt arbeidsevne jf. ftrl. § 11-5.

---

<sup>84</sup> Ot.prp. nr 4 (2008-2009) s 54.

<sup>85</sup> Ibid. s 55.

Som vist under punktet om nedsatt arbeidsevne i ftrl. § 11-5, er et av vilkårene sykdom. Arbeidsevnevurderingen i NAV-loven § 14a inneholder ikke et sykdomsvilkår. Terskelen for å få en arbeidsevnevurdering kan derfor være lavere sammenlignet med vilkårene for å få arbeidsavklaringspenger.

I forarbeidene uttales det at arbeidsevnevurderingen skal være en ”selvstendig vurdering av om vilkårene for å få livsoppholdsytelser [...] er oppfylt før det fattes vedtak om tildeling [...]”.<sup>86</sup> Vedtakene om nedsatt arbeidsevne etter NAV-loven § 14a og vedtak om arbeidsavklaringspengene i folketrygdloven vil normalt bli formidlet til brukeren samtidig.<sup>87</sup>

Forarbeidene forstås slik at arbeidsevnevurderingen skal skje først, men at begge vedtakene skal formidles til mottaker samtidig.

Siden vurderingene er forskjellige kan vedtakene få ulike konklusjoner, for eksempel kan mottakeren få et vedtak om at det er et behov, jf. NAV-loven § 14a men at ikke vilkårene i folketrygdloven for å motta arbeidsavklaringspenger er oppfylt.

En forklaring på at en arbeidsevnevurdering gjennomføres først kan være at NAV ønsker å ”sile ut” personer som ikke kvalifiserer for arbeidsavklaringspengene i en så tidlig fase som mulig. Det er bare de personene som har ”fått fastslått at de har et bistandsbehov” etter arbeidsevnevurderingen som skal få en aktivitetsplan jf. NAV-loven § 14a tredje ledd.

Når arbeidsavklaringspengene utbetales skal NAV-lokalt følge opp mottakeren gjennom fastsatte oppfølgingstidspunkter jf. ftrl. § 11-11. Det følger av forarbeidene at ved de fastsatte oppfølgingstidspunktene skal NAV ta utgangspunkt i arbeidsevnevurderingen og aktivitetsplanen.<sup>88</sup> Et resultat av vurderingen kan bli at arbeidsavklaringspengene stanses.

---

<sup>86</sup> Ibid. s 54.

<sup>87</sup> Ibid. s 55.

<sup>88</sup> Ot. prp. nr 4 (2008-2009) s 27.

Arbeidsevnevurderingen er dermed den vurderingen som skal danne grunnlaget for en eventuell utarbeidelse av aktivitetsplanen, som skal utdype vilkårene for arbeidsavklaringspengene. Den skal videre være utgangspunktet for vurderingen av om vilkårene for arbeidsavklaringspengene kan sies å være oppfylt gjennom hele arbeidsavklaringspengeperioden.

#### 4.6.3 Hvilken rettslig status har arbeidsevnevurderingen?

Arbeidsevnevurderingen skal være en ”skriftlig vurdering” jf. § 14a første ledd tredje setning. Det kan imidlertid spørres hva slags rettslig status denne vurderingen har.

Det følger av forarbeidene at arbeidsevnevurderingen kan sammenlignes med ”dagens legeerklæringer”.<sup>89</sup> Ut i fra hva arbeidsevnevurderingen skal inneholde og hvordan den skal gjennomføres, kan den likne på et kartleggingsverktøy som studie- og yrkesveiledere i privat sektor bruker, for eksempel for de som ønsker hjelp og veiledning for å komme i eller tilbake til arbeidslivet.

Reelle hensyn taler imidlertid for at arbeidsevnevurderingen er noe mer enn bare en ”legeerklæring” ut fra den betydningen arbeidsevnevurderingen har for retten til aktivitetsplanen og for å utdype vilkårene om arbeidsavklaringspengene.

NAV-loven § 14a annet ledd uttaler at ”vedtak etter første ledd kan påklages”. Det kan ut fra ordlyden derfor synes som om arbeidsevnevurderingen er et vedtak i forvaltningslovens forstand. Ordlyden gir i denne sammenhengen imidlertid liten veiledning, siden vurderingene det refereres til i første ledd er av ulik art. Når det gjelder vurderingen av bistandsbehovet så er den trolig ikke bestemmende for juridiske rettigheter eller plikter, når

---

<sup>89</sup> Ot. prp. nr 4 (2008-2009) s 54.

det derimot gjelder arbeidsevnevurderingen er dette ikke like opplagt. Kort om bistandsbehovet se pkt. 4.2.3.1.

#### 4.6.3.1 Kan arbeidsevnevurderingen defineres som en avtale eller et "vedtak"?

Arbeidsevnevurderingen gjennomføres av NAV-lokalt, gjennom arbeidsevneметодikken. Hva vurderingen skal inneholde står i loven. Det er følgelig ikke en frihet for NAV og mottaker til å avtale innholdet i arbeidsevnevurderingen. Arbeidsevnevurderingen er heller ikke gjenstand for revurdering eller reforhandlinger ved at den kan justeres i løpet av arbeidsavklaringspengeperioden. Det er en endelig vurdering, og ikke dynamisk av karakter, som en avtale normalt vil kunne være. Etter min vurdering er det derfor neppe tvilsomt at arbeidsevnevurderingen ikke er en avtale.

Siden arbeidsevnevurderingen foretas av NAV-lokalt som er et forvaltningsorgan, kommer forvaltningsloven til anvendelse jf. lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (heretter forvaltningsloven eller fvl.) § 1. Det kan derfor stilles spørsmål om arbeidsevnevurderingen er et enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand, med den konsekvensen dette vil ha for rett til innsyn i saksdokumentene, krav til begrunnelsens innhold mv.

Om arbeidsevnevurderingen er et enkeltvedtak må vurderes etter fvl. § 2 bokstav a jf. bokstav b. Det er syv vilkår som må være oppfylt for at det kan sies å foreligge et enkeltvedtak.<sup>90</sup>

For det første må arbeidsevnevurderingen være en "avgjørelse" i forvaltningslovens forstand. Siden arbeidsevnevurderingen i følge forarbeidene skal gi svar på om en persons arbeidsevne er nedsatt, er det ikke tvilsomt at det i vurderingen faktisk foretas en avgjørelse.<sup>91</sup>

---

<sup>90</sup> Boe (1993) s 734.

<sup>91</sup> Ot.prp. nr 4 (2008-2009) s 54.



For det andre må avgjørelsen gjelde ”private personer”. Ordlyden til NAV-loven § 14a annet ledd viser til ”brukere” som er private personer, så også dette vilkåret vil være oppfylt.

For det tredje må avgjørelsen gjelde ”en eller flere bestemte personer”. Siden arbeidsevnevurderingen er rettet mot én mottaker, vil også individualiseringskravet være oppfylt.

For det fjerde må avgjørelsen treffes ”under utøving av offentlig myndighet”. Det kan ikke være tvilsomt at når NAV-lokalt foretar arbeidsevnevurderingen, så utføres vurderingen under utøvelse av offentlig myndighet.

For det femte må avgjørelsen bestemme ”rettigheter eller plikter”, som kan ses i sammenheng med det sjette vilkåret om at avgjørelsen må være ”bestemmende” for rettigheter eller plikter. Det viktigste spørsmålet å besvare blir dermed om arbeidsevnevurderingen er bestemmende for juridiske rettigheter eller plikter.

Det følger av juridisk teori at det bare er utsagn som i seg selv er bindende, som vil kunne være ”bestemmende” for rettigheter eller plikter.<sup>92</sup>

Innholdsmessig vil arbeidsevnevurderingen inneholde råd og henstillinger om hva som skal til for å komme i arbeid jf. NAV-loven § 14a første ledd bokstav a til e.

Arbeidsevnevurderingen skal derfor inneholde en vurdering av behovet for bistand for å komme i arbeid og hvilken type bistand som kan være aktuell. De rådene og henstillingene som arbeidsevnevurderingen inneholder, utløser ingen automatisk rett til arbeidsavklaringspenger.

---

<sup>92</sup> Eckhoff (2003) s 226.

Det er først etter at folketrygdlovens vilkår for rett til arbeidsavklaringspenger er oppfylt, og det fattes en separat avgjørelse om dette at det foreligger et vedtak som klart er innenfor ordlyden ”bestemmende for rettigheter og plikter”. Et vedtak om arbeidsavklaringspenger er derfor et enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand. Arbeidsevnevurderingen alene er en uforpliktende vurdering, og derfor ikke umiddelbart ”bestemmende for rettigheter og plikter”.

Selv om en avgjørelse ikke umiddelbart får direkte virkning for partens rettsituasjon, vil den likevel kunne være ”bestemmende” (bindende) i lovens forstand”.<sup>93</sup> Slik lovgiver har bygd opp systemet skal ikke arbeidsavklaringspengene vurderes uten at arbeidsevnevurderingen først er gjennomført og da slik at arbeidsevnevurderingen må konkludere med at mottakeren har et bistandsbehov. Dette utløser den videre prosessen med utarbeidelse av aktivitetsplanen og et vedtak om tildeling av arbeidsavklaringspenger.

Arbeidsevnevurderingen skal danne grunnlaget for en utarbeidelse av aktivitetsplanen, den skal utdype vilkårene om arbeidsavklaringspengene, og den skal være et utgangspunkt for vurderingen av om vilkårene for arbeidsavklaringspengene kan sies å være oppfylt gjennom hele arbeidsavklaringspengeperioden.

Det innebærer at selv om arbeidsevnevurderingen ikke får en umiddelbar direkte virkning for mottakers rettssituasjon, har arbeidsevnevurderingen en ikke ubetydelig virkning for retten til arbeidsavklaringspengene. Dette er forhold som taler for at arbeidsevnevurderingen likevel kan sies å være ”bestemmende for rettigheter og plikter.”

Konklusjonen ut fra de overnevnte forhold er at arbeidsevnevurderingen må anses å være et enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand.

---

<sup>93</sup> Woxholt (1999) s 60 og 64.

#### 4.6.4 Aktivitetsplanens betydning for arbeidsavklaringspengene

”Aktivitetsplan” står noen steder i folketrygdloven kapittel 11.

Uttrykket "aktivitetsplan" finner vi første gang i ftrl. § 11-3 annet ledd. Denne bestemmelsen gjelder opphold i Norge, hvor hovedregelen etter første ledd er at mottakeren må oppholde seg i Norge for å få rett til arbeidsavklaringspengene. Et unntak følger av annet ledd, hvor en stønadsmottaker kan oppholde seg i utlandet hvis det følger av ”aktivitetsplanen jf. arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 14a” at medlemmet får medisinsk behandling eller deltar på et arbeidsrettet tiltak i utlandet. Unntaksbestemmelsen forstås slik at så lenge utenlandsoppholdet er fastsatt i aktivitetsplanen kan arbeidsavklaringspengene fortsatt ytes ved utenlandsreise.

Aktivitetsplanen står også i ftrl. § 11-13 annet ledd bokstav a. Folketrygdloven § 11-13 er bestemmelsen om når arbeidsavklaringspengene skal ytes. Hovedregelen etter første ledd er at ”arbeidsavklaringspenger gis til medlem som har fått sin arbeidsevne nedsatt (jf. § 11-5) med minst halvparten, og som fyller minst ett av vilkårene i § 11-6”. I følge annet ledd bokstav a, kan arbeidsavklaringspenger også gis ”i ventetid under utarbeidelse av aktivitetsplanen jf. arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 14a”.

Folketrygdloven § 11-13 annet ledd bokstav a er utformet som en unntaksregel fra første ledd. Forarbeidene uttaler at det også i dag gis folketrygdytelse mens det utarbeides handlingsplaner og oppfølgingsplaner.<sup>94</sup> Dette tilsier at hvis det tar tid å utarbeide en aktivitetsplan, skal stønadsmottakeren ikke miste inntektssikringen i mellomtiden. Hvis unntaksregelen beskriver en situasjon hvor aktivitetsplanen ennå ikke er utarbeidet, vil aktivitetsplanen som hovedregelen utarbeides samtidig med eller før arbeidsavklaringspengene mottas.

---

<sup>94</sup> Ot. prp. nr 4 (2008-2009) s 31.

Folketrygdloven § 11-11 hjemler en rett for mottakere av arbeidsavklaringspenger til å få jevnlig oppfølging fra NAV. I bestemmelsens annet ledd står det at NAV ”sammen med medlemmet skal vurdere om vilkårene for rett til ytelsen fortsatt er oppfylt”. Forarbeidene uttaler at ”vurderingen skal ta utgangspunkt i arbeidsevnevurderingen og aktivitetsplanen. Resultatet av vurderingen kan bli en justering av aktivitetsplanen eller stans av ytelsen”.<sup>95</sup>

Aktivitetsplanen skal også anvendes ved de fastsatte oppfølgingstidspunktene for å vurdere om vilkårene for arbeidsavklaringspengene fortsatt er oppfylt. Det vil derfor være av stor betydning hvilke aktivitetstiltak aktivitetsplanen inneholder, fordi en vurdering av aktivitetsplanen kan resultere i en stans av ytelsen.

Folketrygdloven § 11-8 inneholder krav om aktivitet med sikte på å komme i arbeid, og det er naturlig å legge til grunn at de aktivitetskravene som bestemmelsen viser til fastsettes i aktivitetsplanen.

Videre står det i folketrygdloven § 11-9 at ved fravær fra fastsatt aktivitet vil arbeidsavklaringspengene falle bort, inntil vilkårene for å motta ytelsen igjen er oppfylt. Det vil si at hvis aktivitetsplanen ikke følges kan mottakeren miste arbeidsavklaringspengene. En stans i ytelsen kan også bli resultatet etter vurderingen som gjøres ved de fastsatte oppfølgingstidspunktene gjennom arbeidsavklaringspengeperioden jf. ftrl. § 11-9.

Selv om aktivitetsplanen ikke følger som et klart vilkår av folketrygdloven, er utarbeidelsen av en plan en av forutsetningene for å motta arbeidsavklaringspengene. Innholdet i aktivitetsplanen skal ligge til grunn for den aktiviteten som arbeidsavklaringspengene krever, aktivitetsplanen skal ligge til grunn for vurderingen ved de fastsatte oppfølgingstidspunktene i arbeidsavklaringspengeperioden, og følges ikke aktiviteten i aktivitetsplanen faller arbeidsavklaringspengene bort. Aktivitetsplanen kan derfor ikke forstås som en frivillig plan i forbindelse med tildeling av arbeidsavklaringspengene.<sup>96</sup>

---

<sup>95</sup> Ibid. s 27.

<sup>96</sup> Dale-Olsen (2006) s 96.

#### 4.6.5 Hvilken rettslig status har aktivitetsplanen?

NAV-loven § 14a definerer ikke hva som er den rettslige statusen til aktivitetsplanen.

Det følger av forarbeidene at aktivitetsplanen er en velferdskontrakt mellom NAV og mottakeren, og aktivitetsplanen beskrives som at ”før forvaltningen treffer et vedtak skal det skje en prosess som kan sammenlignes med en kontraktsinngåelse”.<sup>97</sup> Det vedtaket forarbeidene beskriver forstås som vedtaket om arbeidsavklaringspengene.

Det siteres videre fra forarbeidene; ”En kontrakt i juridisk forstand og en velferdskontrakt i velferdspolitisk forstand har det til felles at de handler om gjensidig forpliktende relasjoner”.<sup>98</sup> Forarbeidene beskriver imidlertid videre at aktivitetsplanen skal være et ”arbeidsverktøy”, og det begrunnes med at aktivitetsplanen ikke i seg selv utløser noen rett til de tiltak og aktiviteter som beskrives i planen.<sup>99</sup>

Lovgiver har følgelig ikke ønsket å betegne aktivitetsplanen som en juridisk avtale eller kontrakt idet det ikke kan bygges noen rett på den. Loven og forarbeidene omtaler heller ikke aktivitetsplanen som et vedtak og det åpnes heller ikke for en klageadgang på innholdet i aktivitetsplanen.<sup>100</sup>

##### 4.6.5.1 Er aktivitetsplanen en "avtale"?

---

<sup>97</sup> St. meld. nr 9 (2006-2007) s 167.

<sup>98</sup> Ibid.

<sup>99</sup> Ot. prp. nr 4 (2008-2009) s 56.

<sup>100</sup> Ibid. s 58.

Hvis aktivitetsplanen kan betegnes som en avtale, vil de avtalerettslige prinsippene komme til anvendelse, som for eksempel prinsippene om avtalefrihet ved avtaleinngåelse, ytelse mot ytelse, men også den endringsmuligheten som lov om avslutning av avtaler, om fuldmagt og om ugyldige viljeserklæringer (heretter avtaleloven eller avtl.) § 36 åpner for.

Hvis avtalen er urimelig kan den i alminnelige avtaleforhold helt eller delvis settes til side med hjemmel i avtaleloven § 36. En endringsmulighet vil ha stor betydning for mottakeren, hvis kravene til aktivitet viser seg å være så inngripende eller vanskelige å følge opp at arbeidsavklaringspengene stanses.

Det er to ”parter” i aktivitetsplanen, en privat person og et offentlig organ, og det ønskelige er at aktivitetsplanen skal utarbeides i et samarbeid mellom partene. Hva aktivitetsplanen skal inneholde er ikke fastsatt verken i loven eller forarbeidene, så i utgangspunktet er partene fri til å avtale innholdet i aktivitetsplanen når de utarbeider denne gjennom et samarbeid. Disse forholdene taler for at aktivitetsplanen kan betegnes som en avtale.

Hvis mottakeren ikke medvirker til utarbeidelsen av aktivitetsplanens innhold, kan NAV fastsette innholdet selv jf. ordlyden ”rett til å delta” i NAV-loven § 14a tredje ledd første ledd . NAV kan også stanse arbeidsavklaringspengene, hvis mottakeren ikke følger den fastsatte aktiviteten jf. ftrl. § 11-9 eller overholder meldeplikten i ftrl. § 11-7 annet ledd. Dette er NAV sine sanksjonsmuligheter. Mottakeren derimot, har ingen uttalte sanksjonsmuligheter hvis NAV ikke følger opp sine forpliktelser om oppfølging jf. ftrl. § 11-11. At NAV kan fastlegge innholdet i aktivitetsplanen uten medvirkning fra mottaker og at NAV og mottaker ikke er jevnbyrdige med hensyn til makt og maktmidler, er forhold som kan tale mot at aktivitetsplanen er en juridisk avtale.

Aktivitetsplanen skal imidlertid følges gjennom hele arbeidsavklaringspengeperioden, og den vil i denne perioden være en dynamisk aktivitetsplan ved at aktivitetsplanen kan justeres ved oppfølgingstidspunktene underveis i arbeidsavklaringspengeperioden jf

forarbeidene til § 11-11.<sup>101</sup> Siden aktivitetsplanen er gjenstand for justeringer og endringer, er den ikke en endelig aktivitetsplan, og derfor dynamisk av karakter, som en avtale normalt vil kunne være.

Gjennom arbeidsavklaringspengeperioden forpliktes også mottaker til å følge aktivitetskravene som aktivitetsplanen inneholder, mens forvaltningen forplikter seg til jevnlig oppfølging så lenge arbeidsavklaringspengene utbetales. Begge partene forplikter seg dermed til å yte når aktivitetsplanen skal gjennomføres i arbeidsavklaringspengeperioden. Ytelse mot ytelse er et alminnelig avtalerettslig prinsipp.

Etter en helhetsvurdering av aktivitetsplanens karakter mener jeg aktivitetsplanen vil kunne anses som en juridisk velferdsavtale. Om adgangen til "avtalerevisjon" jf avtl. § 36, se pkt. 5.4.4.1.

#### 4.6.5.2 Kan aktivitetsplanen defineres som et "vedtak"?

Siden en avtale også kan være et forvaltningsvedtak jf. fvl. § 2, blir det neste spørsmålet om aktivitetsplanen kan defineres som et enkeltvedtak?<sup>102</sup>

Hvis aktivitetsplanen kan betegnes som et vedtak, vil blant annet reglene om klageadgang og omgjøring komme til anvendelse jf. fvl. § 35.

Det er som nevnt syv vilkår som må være oppfylt, for at det kan sies å foreligge et enkeltvedtak.

---

<sup>101</sup> Ot. prp. nr 4 (2008-2009) s 27.

<sup>102</sup> Aulstad (2004) s 74 flg.

De to første vilkårene om at avgjørelsen må gjelde ”private personer” og ”en eller flere bestemte personer”, kan raskt konstanteres for også her å være oppfylte fordi aktivitetsplanen retter seg mot en bestemt privat person.

Det tredje vilkåret er at aktivitetsplanen må være en ”avgjørelse”. Som beskrevet inneholder aktivitetsplanen aktivitetskravene som må gjennomføres for å motta arbeidsavklaringspenger. Aktivitetsplanen kan derfor anses for å være en avgjørelse i forvaltningslovens forstand.<sup>103</sup>

For det fjerde må avgjørelsen treffes ”under utøving av offentlig myndighet”. Det kan ikke være tvilsomt at når NAV-lokalt utarbeider aktivitetsplanen, så utøver forvaltningen en offentlig myndighet.

For det femte må avgjørelsen bestemme ”rettigheter eller plikter”, som kan sees i sammenheng med det sjette vilkåret om at avgjørelsen må være ”bestemmende” for rettigheter eller plikter. Det viktigste spørsmålet å besvare blir om aktivitetsplanen er bestemmende for juridiske rettigheter eller plikter.

Innholdsmessig skal aktivitetsplanen beskrive hva som skal til for å nå målet om arbeid. Hovedmål om arbeid og delmålene på veien mot hovedmålet, oppføres i aktivitetsplanen. Det kan for eksempel være å gjennomføre en behandling eller å delta på et arbeidsrettet kurs.

Aktivitetsplanen vil inneholde konkrete forslag til hvordan mottaker skal nå hovedmålet sitt om å komme i arbeid, men uten arbeidsavklaringspengene er aktivitetsplanen ikke bestemmende for juridiske rettigheter og plikter. Den utløser ikke noen rett til penger for de

---

<sup>103</sup> Hvis det juridiske begrepet ”avtale” var brukt som definisjon på aktivitetsplanen, ville en avtale hvor et forvaltningsorgan er part alltid være en ”avgjørelse” i forvaltningslovens § 2 første ledd bokstav a sin forstand, jf. Aulstad (2004) s 77.



som ikke følger kravene i planen, så det kan derfor se ut til at aktivitetsplanen er en frivillig plan.

Det vil imidlertid være vanskelig å følge aktivitetsplanen uten noen som helst form for inntekt. Et spørsmål blir da hva mottaker skal leve av i tiden aktivitetsplanen følges opp.

Det vil også være utgifter som knytter seg til oppfølgingen av planen. Hvis for eksempel aktivitetsplanen inneholder et krav om omskolering for å komme i arbeid, vil det koste penger å kjøpe inn pensumbøker, betale eksamensavgift, reise til og fra det arbeidsrettet kurset, for pass av barn mens kurset gjennomføres og kanskje også boustgifter må dekkes hvis kurset langt fra hjemmet. Tilsvarende vil også den som må gjennomgå en behandling pådra reiseutgifter osv. Disse utgiftene må enten dekkes selv, eller gjennom en stønadsordning. Det er her arbeidsavklaringspengene kommer inn som inntektssikringsordning.

I folketryktdloven § 11-12 står noen av tilleggstønadene som dekkes under gjennomføring av de arbeidsrettede tiltakene. Tilleggstønadene blir dekket i forbindelse med arbeidsavklaringspengene, hvis vilkårene i loven er oppfylt.

Hvis vilkårene om arbeidsavklaringspengene er oppfylt, får mottakeren en inntekt og en mulighet for å dekke de ekstraavgiftene som knytter seg til gjennomføringen av planen.

Aktivitetsplanen får ikke en umiddelbar virkning for mottakers rettsituasjon, men den vil ha betydning når arbeidsavklaringspengene er innvilget og i løpet av hele stønadsperioden. Oppsummeringsvis er aktivitetsplanen en av forutsetningene for å motta arbeidsavklaringspengene, den inneholder aktivitetskravet som er et av vilkårene for arbeidsavklaringspenger, aktivitetsplanen skal ligge til grunn for vurderingen ved de fastsatte oppfølgingstidspunktene, og følges ikke aktiviteten i aktivitetsplanen faller arbeidsavklaringspengene bort.

Aktivitetsplanen er en bestemmende plan så lenge arbeidsavklaringspengene ytes. Hvis aktivitetsplanen følges får mottaker en rett til penger. Aktivitetsplanen innebærer også at mottaker blir pålagt en plikt til aktivitet. Hvis aktiviteten ikke følges, bortfaller arbeidsavklaringspengene. Aktivitetsplanen er derfor også bestemmende for en plikt til aktivitet.

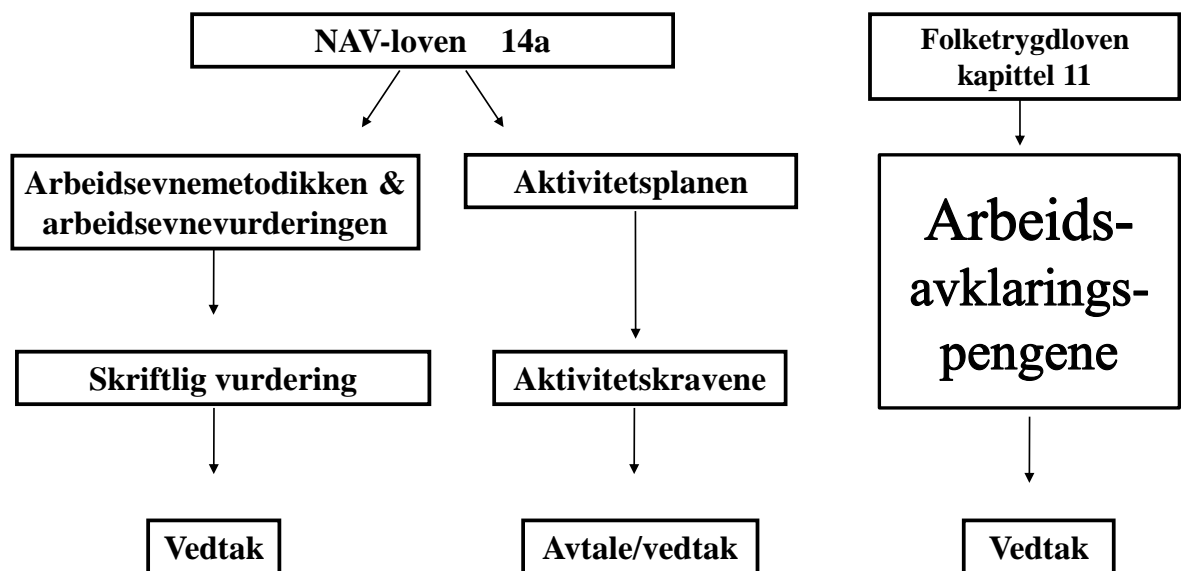
Aktivitetsplanen er knyttet til arbeidsavklaringspengene på en slik måte at den får en direkte betydning for vilkårene i folketrygdloven. Aktivitetsplanen kan derfor sies å være ”bestemmende for rettigheter og plikter”. Juridisk teori har også uttalt at selv om aktivitetskravene står i en plan, så endres ikke det forholdet om at planen er "bestemmende".<sup>104</sup>

Etter en helhetsvurdering legges det derfor til grunn at aktivitetsplanen også kan betegnes som et enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand.

#### 4.7 En illustrasjon av gjennomføringen

---

<sup>104</sup> Kjønstad (2008) s 292.



105

## 5 Forvaltningsklage og domstolskontroll

### 5.1 Innledning

I dette kapittelet vil adgangen til forvaltningsklage, ankebehandlingen og domstolskontroll gjennomgås for arbeidsavklaringspenger, arbeidsevnevurderingen og aktivitetsplanen. I hvert underkapittel vil klageorganets kompetanse og prøvelsesadgang bli gjennomgått.

---

<sup>105</sup> Figur 3.

## 5.2 NAV Klage- og anke

### 5.2.1 Innledning

NAV Klage-og anke er tildelt kompetansen til å behandle klagesaker hos NAV.

NAV Klage- og anke er et forvaltningsorgan og har kompetanse til å prøve ”alle sider av saken” jf. fvl. § 34 annet ledd. Å "prøve alle sider av saken" i et forvaltningsvedtak betyr å prøve jus, faktum og saksbehandling. Å prøve jussen, innebærer å prøve lovtolkningen og rettsanvendelsen, herunder rettsanvendelsesskjønnet. NAV Klage- og anke kan også prøve det frie skjønnet.

Når NAV Klage-og anke prøver et vedtak om arbeidsavklaringspengene kan de avvise klagen, stadfeste vedtaket, omgjøre vedtaket eller oppheve og hjemvise vedtaket til ny behandling hos underinstansen jf. fvl. § 43.

### 5.2.2 Arbeidsavklaringspengene

Et vedtak om arbeidsavklaringspenger fattes med hjemmel i folketrygdloven, og vedtaket kan derfor påklages til nærmeste overordnede organ jf. ftrl. § 21-12 første ledd første setning. Dette tilsvarer klageadgangen for rehabiliteringspengene, attføringspengene og tidsbegrenset uførestønad.

### 5.2.3 Arbeidsevnevurderingen

Det følger av NAV-loven § 14a annet ledd at ”vedtak etter første ledd kan påklages til nærmeste overordnede organ eller til det organ som Arbeids- og velferdsdirektoratet bestemmer”.

NAV-loven § 14a første ledd omhandler blant annet adgangen til å foreta en arbeidsevnevurdering. Som nevnt i pkt 4.2.2 er det NAV-lokalt som foretar arbeidsevnevurderingen. Siden lovgiver i NAV-loven § 14a annet ledd har åpnet for at vedtak kan påklages forutsetter derfor loven at også utfallet av arbeidsevnevurderingen kan påklages til NAV Klage- og anke.

Forarbeidene uttaler at det i praksis antakelig vil bli klageadgangen på vedtaket om arbeidsavklaringspengene og ikke arbeidsevnevurderingen som det vil klages over.<sup>106</sup>

Det kan imidlertid godt tenkes at også arbeidsevnevurderingen vil bli gjenstand for mange klager, blant annet fordi mottakere som får fastslått et bistanndsbehov med utarbeidelse av aktivitetsplan men som eventuelt ønsker endringer i aktivitetsplanen vil kunne ha et behov for å klage over de vurderinger som er gjort. Eksempelvis kan mottaker være uenig med saksbehandler i vurderingen av hva slags arbeid som skal være målet, jf. NAV-loven § 14a første ledd bokstav b.

#### 5.2.4 Aktivitetsplanen

NAV-loven § 14a hjemler ingen rett til å klage på aktivitetsplanen. Det følger av forarbeidene at det kan klages på at det ikke er utarbeidet en aktivitetsplan, men at det ikke kan klages på innholdet i planen.<sup>107</sup> NAV Klage- og anke kan derfor ikke prøve aktivitetsplanens innhold.

---

<sup>106</sup> Ot. prp. nr 4 (2008-2009) s 55.

<sup>107</sup> Ot.prp. nr 4 (2008-2009) s. 58.

I praksis vil imidlertid en adgang til å klage på innholdet av aktivitetsplanen være av stor betydning for mottakeren, for eksempel hvis kravene til aktivitet viser seg å være så inngripende eller vanskelige å følge opp at arbeidsavklaringspengene stanses. Siden innholdet i aktivitetsplanen vil være bestemmende for de juridiske rettighetene og pliktene til mottakeren av arbeidsavklaringspengene, jf. pkt. 4.6.5.2, ville det vært naturlig med en klageadgang hva gjelder innholdet i planen.

Når lovgiver ikke ønsker å gi en klageadgang på innholdet av aktivitetsplanen innebærer dette at en viktig rettsikkerhetsgaranti, som klageadgangen er, holdes utenfor. Det betyr at mottakers rettsikkerhet på dette punktet vil kunne bli svekket.

Det er allikevel en mulighet som åpner for klageadgang på innholdet av aktivitetsplanen, hvis den kan betegnes i juridiske termer. Dette er drøftet under punkt 4.6.5.1 og 4.6.5.2, hvor det konkluderes med at aktivitetsplanen kan anses både som en juridisk avtale og som et enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand.

Hvis aktivitetsplanen kan anses som en avtale, vil det være av interesse å stille spørsmålstegn ved hvorvidt lovgiver i forarbeidene kan tilsidesette klageadgangen på innholdet i aktivitetsplanen for den ene avtaleparten. Dette blir særlig satt på spissen når den andre parten i avtaleforholdet er et offentlig organ som både kan utforme innholdet i aktivitetsplanen og som deler ut arbeidsavklaringspengene. Styrkeforholdet mellom avtalepartene er i utgangspunktet skjevt, og manglende klageadgang for den "svake" part bidrar ikke til å jevne det ut. Om "avtalerevisjon", se pkt 5.4.4.1.

Hvis forvaltningsloven kommer til anvendelse, vil en motstridssituasjon oppstå. NAV-loven er en spesiallov for NAV, og forvaltningsloven en generell lov på forvaltningens område. Når to lover strider mot hverandre på denne måten, følger det av *lex specialis* prinsippet at spesiallov går foran generell lov. Siden spesialloven ikke åpner for klageadgang ved NAV Klage- og anke, plasseres kompetansen for å behandle klager

vedrørende planens innhold, hos de alminnelige domstoler. se pkt. 5.4.3. Om Trygderettens kompetanse se pkt. 5.3.4.

## 5.3 Trygderetten

### 5.3.1 Innledning

I dette kapittelet vil Trygderettens sin kompetanse gjennomgås. Trygderetten er underlagt lov 16. Desember 1966 nr. 9 om anke til Trygderetten (heretter trygderettsloven eller trl.), og klageorgan er et forvatningsorgan med domstollignende trekk.

Trygderetten har kompetanse til å prøve alle sider av et vedtak. Trygderetten kan avvise en anke, stadfeste eller omgjøre et vedtak, samt oppheve og hjemvise det til ny behandling hos NAV-lokalt jf. trl. § 21.

### 5.3.2 Arbeidsavklaringspengene

Trygderetten kan prøve en anke om arbeidsavklaringspengene, jf. trl. § 1 nr. bokstav a, som for rehabiliteringspengene, attføringspengene og tidsbegrenset uførestønad.

Trygderetten kan for eksempel overprøve om arbeidsevnen er nedsatt jf. ftrl. § 11-5 og arbeidsavklaringspengenes størrelse jf. § 11- 16. Trygderetten kan også prøve om meldeplikten er ”unødig tyngende” å overholde jf. § 11-7 tredje ledd og om mottakeren har ”den ønskede fremdriften” jf. § 11-11 annet ledd siste setning, men hva som ligger i disse uttrykkene kan være vanskelig å overprøve juridisk. En adgang til å overprøve innholdet i disse uttrykkene i en gitt sak vil uansett være med på å styrke rettsikkerheten til mottakeren på dette punktet, ved at også Trygderetten kan prøve rettsanvendelsesskjønnet.

### 5.3.3 Arbeidsevnevurderingen

Trygderetten kan ikke prøve en anke over innholdet i arbeidsevnevurderingen i NAV loven § 14a, fordi loven ikke omfattes av Trygderettens kompetanse jf. trl. § 1.

Det følger også av forarbeidenes uttalelse når de legger til grunn at det vil være to løp for å påklage vedtakene, henholdsvis etter folketrygdloven og etter Arbeids- og velferdsforvaltningsloven.<sup>108</sup> Vedtak om arbeidsavklaringspenger etter folketrygdloven kan prøves både av NAV Klage- og anke og Trygderetten, mens vedtak som følger av NAV-loven ikke kan ankes inn for Trygderetten.

Trygderetten har dermed ikke kompetansen til å behandle en anke over arbeidsevnevurderingen. Siden mottakere arbeidsevnevurderingen skal utdype vilkårene for arbeidsavklaringspengene og være utgangspunktet for vurderingen av om vilkårene for arbeidsavklaringspengene kan sies å være oppfylt gjennom hele arbeidsavklaringspengeperioden, se pkt 4.6.2, vil den manglende overprøvingen hos Trygderetten kunne bidra til å svekke mottakerens rettssikkerhet.

### 5.3.4 Aktivitetsplanen

Aktivitetsplanen står også i NAV-loven § 14a, så den omfattes heller ikke av Trygderettens kompetanse jf. trl. § 1 og forarbeidenes uttalelse.<sup>109</sup>

Trygderettens kompetanse omfatter folketrygdloven jf. trl. § 1 nr. bokstav a, og alle vilkårene for rett til rehabiliteringspengene, attføringspengene og tidsbegrenset uførestønad er hjemlet i folketrygdloven noe som betyr at Trygderetten kan prøve alle sider av vedtaket.

---

<sup>108</sup> Ot. prp. nr 4 (2008-2009) s 55.

<sup>109</sup> Ot. prp. nr 4 (2008-2009) s 55 og 58.



Når aktivitetsplanen hjemles i NAV-loven § 14a, vil det bety at mottakeren av planen ikke kan benytte Trygderettens kompetanse til å overprøve innholdet i planen.

Det innebærer at rettsanvendelsesskjønnet som ligger til grunn for utformingen av innholdet i aktivitetsplanen ikke kan overprøves av Trygderetten. I praksis vil det si at når NAV-lokalt utformer aktivitetsplanen så gjør de det - i utgangspunktet - med endelig virkning for mottakeren. Her minnes det om at planen underveis kan justeres innenfor visse rammer, se pkt. 4.4, men at mottaker med den løsningen som nå ligger til grunn tilsynelatende ikke vil ha anledning til å gå til Trygderetten for å overprøve et (mulig) dårlig utgangspunkt. Mottakerens rettsikkerhet synes derfor å være svekket i forhold til tidligere rett. Om domstolenes adgang til å prøve forvaltningens rettsanvendelsesskjønn se pkt.5.4.4.

Det Trygderetten kan prøve er om kravet til aktivitet er oppfylt eller ikke jf. ftrl. § 11-8. En mulighet for Trygderetten er derfor å prøve aktivitetsplanen ”indirekte” ved en overprøving av aktivitetskravet i § 11-8, hvis det for eksempel er slik at innholdet i aktivitetsplanen ikke er gjennomførbart for mottakeren. Dersom Trygderetten ”indirekte” prøver innholdet i aktivitetsplanen må prøvingen være ”langvarig, omfattende og konsekvent” for at praksisen kan tillegges betydelig vekt, jf. Høyesteretts uttalelse i Rt.2000.220.

### 5.3.5 Trygderetten som rettsikkerhetsgaranti

Trygderetten er en viktig rettsikkerhetsgaranti, og dens uttalelser har stor spesiell rettskildemessig vekt på trygderettens område.

Når Trygderettens kompetanse ikke omfatter NAV-loven § 14a, innebærer dette at essensielle deler av arbeidsavklaringspengene unntas fra Trygderettens overprøvingsadgang.

Trygderetten som overprøvingsorgan i trygdesaker er spesialtilpasset nettopp til å prøve forvaltningens rettsanvendelsesskjønn, som for eksempel prøving av hva som ligger i innholdet i aktivitetsplanen.

Som et illustrerende eksempel på at trygderetten prøver rettsanvendelsesskjønnet, vises det til ankesak nr 05/00641, hvor Trygderetten vurderte om det ved fibromyalgi var "hensiktsmessig" med attføring jf. ftrl. § 12-5. I denne forbindelsen viste Trygderetten til flere tidligere ankesaker, og uttalte at "i henhold til praksis stilles det strenge krav til attføring for denne aktuelle gruppen søkere. Vesentlig ved vurderingene er at den lange tiden frem til normal pensjonsalder, gir gode rom for behandlings- og attføringstiltak." Denne type vurderinger om hva som er "hensiktsmessig" i et gitt tilfelle, vil muligens ikke lenger omfattes av Trygderettens kompetanse med innføringen av aktivitetsplanen.

Trygderetten har attføringskyndige rettsmedlemmer og medisinsk sakkyndige rettsmedlemmer som gjør at den er svært kompetent til å behandle ankesaker som gjelder medisinske spørsmål eller attføringsspørsmål. En slik direkte adgang til fagkompetente personer har ikke NAV. NAV har rådgivende leger som kan uttale seg om faglige spørsmål tilknyttet for eksempel en sykdom, men disse utgjøre ikke en del av saksbehandlingsapparatet som avgjør saken.

Trygderetten er en klageinstans som ikke er så sterkt knyttet til NAV organet som NAV Klage og anke er. Dessuten er Trygderetten et enkeltstående og uavhengig forvaltningsorgan. Det innebærer at Trygderetten muligens vil være friere i sin overprøving av innholdet i aktivitetsplanen enn det NAV Klage- og anke ville være.

Det kan stilles spørsmål ved om denne innskrenkningen i kompetanse kan forsvares fra et rettssikkerhetsståsted, særlig når det har vist seg at Trygderetten i realiteten har vært den øverste klageinstansen i trygdesaker.<sup>110</sup> Nå kan det imidlertid vise seg at fordelingen av

---

<sup>110</sup> Kjønstad (2004) s 607.

kompetansen over rettsanvendelsesskjønnet får slagside mot NAV-lokalt. Dette gjelder særlig overprøving av innholdet i aktivitetsplanen, der NAV-lokalt nå vil ha anledning til å fastsette innholdet uten en klageadgang. Om de alminnelige domstoler overprøving av rettsanvendelsesskjønnet se pkt. 5.4.4.

## 5.4 De alminnelige domstoler

### 5.4.1 Innledning

I dette kapittelet gjennomgås hvem som har kompetanse til å overprøve de ulike delene av arbeidsavklaringspengene, og hva de alminnelige domstoler kan prøve.

### 5.4.2 Arbeidsavklaringspengene

Vedtak om arbeidsavklaringspengene omfattes av Trygderettens kompetanse, og en kjennelse fra Trygderetten vil derfor kunne ankes direkte inn til lagmannsrettene jf. trl. § 23.

I trygderettsloven § 23 står det at domstolene kan prøve ”lovligheten” av Trygderettens kjennelser. I motsetning til forvaltningsorganene, prøver domstolene som den klare hovedregelen ikke det frie skjønnet, fordi det frie skjønnet er lagt til forvaltningens egen kompetanse å utøve. Unntak blir i så fall tilfeller hvor det foreligger myndighetsmisbruk ved utøvelsen av det frie skjønnet.

Vilkårene om rett til arbeidsavklaringspengene er lovbundne, men noen av vilkårene bygger på ”rettsanvendelsesskjønn”, med rettsanvendelsesskjønnet menes de vurderinger

som bygger på særlig innsikt og kyndighet på spesielle områder.<sup>111</sup> Om domstolenes overprøving av rettsanvendelsesskjønnet se pkt. 5.4.4.

### 5.4.3 Arbeidsevnevurderingen og aktivitetsplanen

Tingrettene er som hovedregel de første ankeinstansen ved behandling av anker til de alminnelige domstoler. Siden arbeidsevnevurderingen og aktivitetsplanen ikke omfattes av Trygderettens kompetanse, vil vurderingen og planen dermed kunne ankes inn for tingrettene, jf. lov om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven) § 4-1 (2).

### 5.4.4 Overprøvingen av rettsanvendelsesskjønnet

Når det gjelder de alminnelige domstoler kan det stilles spørsmål ved om de vil overprøve rettsanvendelsesskjønnet i et vedtak om arbeidsavklaringspenger generelt samt arbeidsevnevurderingen og aktivitetsplanen spesielt.

Illustrerende for denne problemstillingen er Rt. 2007 s.1815 som gjaldt folketrygdloven § 12-5 hvor vilkåret for å motta uføreytelser er at mottaker har fullført hensiktsmessig behandling og utføring, med mindre åpenbare grunner tilsier at utføring ikke er hensiktsmessig.

Resultatet ble at Høyesterett ikke fant grunn til å oppheve kjennelsen som innebar at det skulle forsøkes utføring før det eventuelt var grunnlag for å innvilge krav om uføreytelser. Om prøving av rettsanvendelsesskjønnet i § 12-5 uttalte Høyesterett at ”Spørsmålet om openberre grunnar tilseier at utføring ikkje er tenleg, kan klart nok prøvast fullt ut av domstolane. Men sjølv om det er tale om rettsbruksskjønn også i høve til desse kriteria, er det tale om faglege spørsmål innanfor utføring og medisin. I alle fall når det gjeld eit

---

<sup>111</sup> Rt 2001 995 s 1001.

spørsmål som dette og der temaet er slike faglege vurderingar, meiner eg det er rett av domstolane å vere varsame med å overprøve Trygderetten.”<sup>112</sup>

Dette betyr at domstolene generelt vil være tilbakeholdne med å overprøve forvaltningens rettsanvendelsesskjønn, fordi vurderingene bygger på en annen fagekspertise enn den domstolene selv besitter. Dette vil sannsynligvis også gjelde ved overprøvingen av arbeidsavklaringspengene generelt og arbeidsevnevurderingen og aktivitetsplanen spesielt.

Rettsanvendelsesskjønnet som følger av arbeidsavklaringspengene finnes for eksempel i vurderingen om det foreligger nedsatt arbeidsevne jf. ftrl. § 11-5, hva som ligger i uttrykket ”rimelig grunn” for ikke å overholde meldeplikten jf. § 11-7 annet ledd og fravær som skyldes ”sterke velferdsgrunner” jf. § 11-9 annet ledd. I et gitt tilfelle hvor arbeidsavklaringspengene stanses fordi det ikke forelå en ”rimelig grunn” for å unnlate å melde seg på fastsatt dag, kan vedkommende klage på vedtaket til Trygderetten og Trygderetten vil kunne prøve begrunnelsen for at ytelsen stanses. De alminnelige domstoler vil i et slikt tilfelle imidlertid være avholdne med å prøve forvaltningens rettsanvendelsesskjønn.

Når det gjelder aktivitetsplanen, har forvaltningen - med eller uten medvirkning fra mottakeren - kompetansen til å utforme innholdet i planen. Når domstolene generelt vil være tilbakeholdne med å overprøve forvaltningens rettsanvendelsesskjønn, i kombinasjon med det spesielle forholdet at innholdet i aktivitetsplanen ikke kan klages over og at NAV-loven § 14a ikke omfattes av Trygderettens kompetanse, kan dette være problematisk. Etter det overnevnte forhold, har en mottaker av aktivitetsplanen som ønsker å klage over innholdet, i realiteten ingen klageadgang.

De alminnelige domstoler vil bare i helt spesielle tilfeller ha anledning til å overprøve forvaltningens rettsanvendelsesskjønn; hvor forvaltningen har tatt utenforliggende hensyn,

---

<sup>112</sup> Rt 2007 1815

gjort usaklig forskjellsbehandling eller hvis aktivitetskravene virker vilkårlige eller svært urimelige. I slike tilfeller kan domstolene sette aktivitetsplanen til side som ugyldig jf. myndighetsmisbrukslæren omtalt under pkt. 4.5.2.1.

#### 5.4.4.1 "Avtalerevisjon" eller omgjøring etter forvaltningsloven

Som nevnt under pkt. 5.2.4 vil NAV-loven gå foran forvaltningsloven jf. *lex specialis* prinsippet, noe som kan bety at NAV Klage- og anke ikke kan prøve innholdet i aktivitetsplanen.

De alminnelige domstoler er imidlertid ikke et forvaltningsorgan og følgelig ikke bundet av NAV-loven og dens manglende overprøvingsadgang.

Det er drøftet og konkludert under pkt. 4.6.5.1 og 4.6.5.2 at aktivitetsplanen kan tenkes å være både en avtale og et enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand.

Hvis det legges til grunn at aktivitetsplanen er et enkeltvedtak, kan den omgjøres jf. fvl. § 35, og hvis aktivitetsplanen er en juridisk avtale kan domstolene for eksempel "revidere" den med hjemmel i avtaleloven § 36.

Forholdet mellom avtaleloven § 36 og omgjøringsreglene i forvaltningsloven § 35 er omtalt i juridisk teori, hvor det er fremsatt to grunnlag på hvorfor avtaleloven § 36 ikke vil komme til anvendelse ved avtaler som er inngått med offentlig myndighet som part.<sup>113</sup>

Det første grunnlaget er avtaleloven § 41, hvor det står at avtaleloven bare gjelder på formuerettens område, og hvor forarbeidene uttrykkelig har slått fast at avtaleloven § 36 ikke skal få anvendelse på avtaler med islett av offentlig myndighetsutøvelse.<sup>114</sup> Det andre

---

<sup>113</sup> Aulstad (2004) s 105.

<sup>114</sup> Ibid.

grunnlaget er at forvaltningsloven § 35 kommer til anvendelse på avtaler om offentlig myndighetsutøvelse jf. fvl. § 2 første ledd bokstav b jf. bokstav a sammenholdt med § 3 første ledd. Det følger også av lovens forarbeider om at når forvaltningen anvender avtaleformen, hindrer det ikke at lovens bestemmelser om enkeltvedtak kommer til anvendelse hvis avtalen først fyller kravene til enkeltvedtak. Det ble ikke gjort unntak for fvl. § 35.<sup>115</sup>

Det innebærer at hvis aktivitetsplanen er en juridisk avtale, men også et enkeltvedtak så kommer omgjøringsadgangen i fvl. § 35, men sannsynligvis ikke avtl. § 36 til anvendelse på den.

#### 5.4.5 Kan domstolene avsi realitetsdom?

NAV Klage og anke kan omgjøre et vedtak ved en klage, dette kan også Trygderetten gjøre i form av kjennelse, men kan domstolene avsi dom om arbeidsavklaringspengene skal innvilges eller ikke?

Illustrerende for dette spørsmålet er Høyesteretts kjennelse av 22. august 2007 som gjaldt spørsmålet ”om domstolene ved prøvelse av et forvaltningsvedtak har kompetanse ikke bare til å avgjøre om vedtaket er gyldig, men også til å gi dom for det underliggende materielle kravet”.<sup>116</sup> Høyesterett kom enstemmig til at kjæremålet ikke førte frem, og uttalte at ”den klare hovedregelen er den motsatte: domstolenes kontroll med forvaltningen er innskrenket til en legalitetskontroll. Dom på positivt vedtak krever særskilt hjemmel [...]”.<sup>117</sup>

---

<sup>115</sup> Aulstad (2004) s 106.

<sup>116</sup> Rt 2001 995 s 1

<sup>117</sup> Rt 2001 995 s 1004.

I Høyesteretts kjennelse avsagt den 13. februar 2009 som gjaldt spørsmålet om en skadelidt etter et vedtak fra Erstatningsnemda for voldsofre kan få dom for det underliggende kravet ved prøving, såkalt realitetsdom. Det var et lovbundet vedtak etter voldsoffererstatningsloven som skulle prøves. Retten la til grunn at ”det syn som er slått fast i Rt. 2001 side 995, gir uttrykk for gjeldene rett. I Rt. 2001 s 955 la Høyesterett til grunn at det ikke var adgang til realitetsavgjørelse for det underliggende materielle kravet. ”Domstolene vil derfor - i mangel av lovhjemmel- bare unntaksvis ha adgang til å avsi realitetsdom”. <sup>118</sup>

Ut i fra de overnevnte kjennelsene kan det tilsi at Høyesterett bare i særlige tilfeller kan avsi dom for realiteten av et forvaltningsvedtak, og at det bør tillegge lovgiver å beslutte generelle avvik fra den etablerte arbeidsfordeling mellom domstoler og forvaltning.

For arbeidsavklaringspengene innebærer dette sannsynligvis at en stevning til domstolene ikke vil gi klager et ”nytt vedtak” i form av en dom i saken. Domstolene kan derfor ikke innvilge arbeidsavklaringspengene, men domstolene kan oppheve og hjemvise vedtaket hvis det foreligger forhold som for eksempel saksbehandlingsfeil, feil i lovtolkningen eller feil i faktum. Domstolsprøvingen kan derfor sies å være innskrenket til en legalitetskonotroll om hvorvidt vedtaket er gyldig eller ikke.

---

<sup>118</sup> HR-2009-00379-A .



## **6 Avslutning og konklusjon**

### **6.1 Innledning**

I dette kapittelet gjøres en oppsummering av og trekkes noen konklusjoner om arbeidsavklaringspengene.

### **6.2 De materielle reglene**

Lovteksten i kapittel 11 i folketrygdloven om arbeidsavklaringspengene fremstår nesten som en fusjon av de tre tidligere kapitlene 10,11 og 12, hvor innholdet i hovedsak er tilsvarende som for rehabiliteringspengene, attføringspengene og tidsbegrenset uførestønad.

Det som blir nytt med arbeidsavklaringspengene er meldeplikten i ftrl. § 11-7 som vil gjelde for alle mottakerne av arbeidsavklaringspengene. Videre vil kravet til aktivitet i ftrl. § 11-8 innebære et strengere krav for de som før mottok tidsbegrenset uførestønad. Makstiden på arbeidsavklaringspengene blir kortere enn for de tidligere ytelsene sammenlagt, jf. ftrl. § 11-10.

Stønader til skolepenger, fadder og arbeidstreningsplass er flyttet til arbeidsmarkedsloven og rammestyrte. Det innebærer at selv om mottaker av arbeidsavklaringspengene har en aktivitetsplan som krever omskolering, vil ikke mottaker alltid ha et rettskrav på å få dekket disse utgiftene, for eksempel hvis pengene er oppbrukt.

Mange av de materielle reglene for arbeidsavklaringspengene inneholder rettsanvendelsesskjønn, som for eksempel ftrl. § 11-5 vurderingen om det foreligger "nedsatt arbeidsevne", om meldeplikten er "unødig tyngende" å overholde jf. ftrl. § 11-7 tredje ledd, om mottaker har fravær fra fastsatt aktivitet som skyldes "sterke velferdsgrunner" jf. ftrl. § 11-9 annet ledd og om mottakeren har "den ønskede fremdriften" jf. ftrl. § 11-11 annet ledd siste setning.

Mange av de skjønnsmessige utformede bestemmelsene er av stor betydning for mottakeren av arbeidsavklaringspengene, og det kan derfor sies å være uheldig at reglene er utformet på en slik måte at det overlates til NAV, og da NAV-lokalt, å avgjøre hva som ligger i begrepene. Dette kan føre til forskjellsbehandling mellom stønadsmottakere. Disse uttrykkene kan også være vanskelig å overprøve juridisk.

### 6.3 De prosessuelle reglene

De prosessuelle reglene om innhenting av opplysninger mv, er nevnt under pkt. 4.2.4. Siden oppgaven ikke omhandler "arbeidsevnetodikken", har ikke reglene blitt belyst videre. Det vil imidlertid være svært viktig at det ligger til grunn gode saksbehandlingsrutiner ved gjennomføringen, siden et resultat om at det foreligger et bistandsbehov vil være av betydning for vurderingen av arbeidsavklaringspengene.

### 6.4 De personelle reglene

Lovgiver har lagt kompetanse for vurderingen og vedtaksfastsettelsen til NAV-lokalt og NAV forvaltning. Siden mange av de generelle lovbestemmelsene er skjønnsmessig utformet og aktivitetsplanen spesielt åpner for et bredt forvaltningskjønn, vil det særlig hos NAV-lokalt være viktig at saksbehandlerne får tilstrekkelig opplæring, besitter god juridisk innsikt i begrepene og anvender et fornuftig skjønn ved gjennomføringene.

## 6.5 Forvaltningsklage og domstolskontroll

Det kan synes som om klageadgangen vil bli svekket i forhold til tidligere rett, siden NAV-loven ikke omfattes av Trygderettens kompetanse, og spesielt når det ikke åpnes for en generell klageadgang på innholdet i aktivitetsplanen, hvor også de alminnelige domstoler vil være tilbakeholdne med å overprøve rettsanvendelseskjønnene til forvaltningen. Dette kan derfor tyde på at NAV-lokalt og NAV forvaltning, kan avgjøre mottakers rett uten en videre klageadgang på aktivitetsplanens innhold.

## 6.6 Fordeler og ulemper for NAV

Et mer effektivt stønadsforløp vil på sikt kunne føre til lavere trygdeutgifter og høyere skatteinntekter for det offentlige.<sup>119</sup> Når noen av tilleggstønadene rammestyles, vil også dette være økonomisk besparende. Arbeidsavklaringspengene vil bli administrativt enklere å behandle, når tre stønader slås sammen til én.

Det er forventet at omleggingen vil frigjøre betydelige ressurser fra stønadsadministrasjonen til bedre individuell oppfølging.<sup>120</sup> Det er anslått at NAV kan reallokere i størrelsesorden 150 årsverk til en bedre individuell oppfølging.<sup>121</sup> Innen 2010 skal det etableres 460 NAV kontorer, delt på 150 årsverk vil det resultere i at ca. 1/3 av ett årsverk på hvert NAV-kontor blir frigjort til bedre individuell oppfølging. Sett i forhold til hva spesielt NAV-lokalt skal gjøre i forbindelse med innføringen av arbeidsavklaringspengene, med gjennomføringen av "arbeidsevneetikken", arbeidsevnevurdering, utarbeidelse av aktivitetsplan, vurdering av vilkår og når de forplikter seg til en tettere oppfølging av mottakeren jf ftrl. § 11-11, og må passe på at

---

<sup>119</sup> Ot. prp. nr 4 (2008-2009) s 68.

<sup>120</sup> Ibid. s 71.

<sup>121</sup> Ot. prp nr 4 (2008-2009) s 71.

meldeplikten hver 14. dag blir overholdt, jf. ftrl. § 11-7, kan dette tyde på at de vil få nok å gjøre.

## 6.7 Fordeler og ulemper for mottakeren

Mottakeren av arbeidsavklaringspengene har fordeler ved at NAV skal yte en tettere oppfølging jf. ftrl. § 11-11, og at stønadsløpet bli mer effektivt ved at periodene mellom vedtakene uten oppfølging og tiltak forsvinner.

Når arbeidsavklaringspengene innføres vil sannsynligvis noen personer komme fortere ut i arbeid. Imidlertid ble lovforslaget om arbeidsavklaringspengene fremmet da det var oppgangstider og et godt arbeidsmarked. Nå er forholdene endret og jobbmulighetene dårligere, og det kan stilles spørsmål ved om utsiktene per i dag er like gode.

Det sentrale med innføringen arbeidsavklaringspengene er kravet om aktivitet og meldeplikten hver 14. dag. Begge delene er krav som for noen vil være vanskelige å gjennomføre i praksis.

Det er også en ulempe at vilkårene for arbeidsavklaringspengene, at de materielle reglene, inneholder rettsanvendelseskjønn som kan føre til forskjellsbehandling.

Som gjennomgått under punkt 5, er det ikke åpnet klageadgang på innholdet i aktivitetsplanen, noe som er egnet til å svekke rettssikkerheten til mottakeren.

## 6.8 Er arbeidsavklaringspengene en hvit elefant?

En hvit elefant er i overført betydning noe som har stor prestisje for eieren, men er til liten eller ingen nytte og er derfor snarere en ulempe siden eierskapet vil gi høye utgifter.

Gitt at de ennå ikke er innført, er det selvsagt for tidlig å allerede i dag fastslå at arbeidsavklaringspengene er en hvit elefant. Slik som arbeidsavklaringspengene presenteres vil det bli høyere effektivitet fra NAVs side gjennom arbeidsavklaringspengeperioden for at mottakeren skal komme raskere ut i arbeidslivet. Imidlertid tyder mye på at denne effektiviteten kan komme på bekostning av noen sentrale rettsikkerhetsgarantier. Det synes klart at det knyttes stor prestisje til arbeidsavklaringspengene, men i forhold til gjeldende ordninger er det grunn til å stille spørsmål ved om nytteverdien er spesielt stor, særlig i lys av hva mottakeren må betale i form av en tilsynelatende svekket rettssikkerhet. Tiden vil vise hvorvidt arbeidsavklaringspengene er en hvit elefant, men slik som ordningen fremstår i dag er det etter mitt syn fare for at den kan bli det.

## 7 Litteraturliste

### Forarbeider

NOU 2007: 4 Ny uførestønad og ny alderspensjon til uføre.

St.meld. nr 9 (2006-2007) Arbeid, velferd og inkludering (AVI-meldingen).

St.prp. nr 46 (2004–2005) Ny arbeids- og velferdsforvaltning.

Innst. O. nr 55 (2005-2006) Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven)

Ot.prp.nr 4 (2008-2009) Om lov om endringer i folketrygden og i enkelte andre lover (arbeidsavklaringspenger, arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplaner)

Ot.prp. nr 102 (2001-2002) Om lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover (tidsbegrenset uførestønad)

Ot.prp.nr 47 (2005-2006) Om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven)

### Lover

1918 Lov om avslutning av avtaler, om fuldmagt og om ugyldige viljeserklæringer (avtaleloven) av 31. mai 1918 nr 04.

1966 Lov om anke til Trygderetten (trygderettsloven) av 16. desember 1966 nr 9.

1967 Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) av 10. februar 1967 nr 00.

1997 Lov om folketrygd (folketrygdloven) av 28. februar 1997 nr 19.

2004 Lov om arbeidsmarkedstjenester (arbeidsmarkedsloven) av 10. desember 2004 nr 76.

2005 Lov om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven) av 17. juni 2005 nr 90.

2006 Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven) av 16. juni 2006 nr 20.

2001. *Forskrift om ytelser under yrkesrettet attføring* (attføringsforskriften) av 21. september 2001 nr 1079.

Rundskriv fra NAV *Rundskriv om yrkesrettet attføring* <http://www.nav.no>

#### Litteratur

Aulstad, Johan Greger *Saksbehandling og omgjøring av avtaler som er enkeltvedtak*. I: Jussens Venner, 2004, Volum 39, s [74]-129.

Boe, Erik *Innføring i juss Statsrett og forvaltningsrett*. Bind nr 2, Oslo, 1993.

Dale-Olsen, Harald og Schøne, Pål *Omfang og effekter av vilkår i velferden*, Institutt for samfunnsforskning, Rapport 2006: 7.

Eckhoff, Torstein og Smith, Eivind *Forvaltningsrett*. 7. utg., Oslo, 2003.

Holgersen, Gudrun *Tilbake til arbeid? : folketrygdens regler om ytelser under attføring med hovedvekt på de sentrale vilkår* Alma Mater Forlag AS, Bergen, 1992.

Kjellebold, Alice *Sosialhjelp på vilkår : om bruk av vilkår og avtaler ved tildeling av sosiale ytelser*. Juridisk Forlag, 1995.

Kjønstad, Asbjørn og Syse, Aslak *Velferdsrett I*. 2.utg., Oslo, 2001.

Kjønstad, Asbjørn og Syse, Aslak *Velferdsrett I*. 4. utg., Oslo, 2008.

Kjønstad, Asbjørn *Folketrygdloven med kommentarer*. 2. utg., Oslo, 2007.

Kjønstad, Asbjørn. *Rettstenkningen i sosialretten*. I Knophs oversikt over Norges rett. 12. utg., Oslo, 2004, 12.utg., s. [603]-611.

Ryssdal, Anders *Advokatforeningens årstale*. 2006.

Woxholt, Geir *Forvaltningsloven med kommentarer*. 3. utg., Oslo, 1999.

#### Trygderettens kjennelse

Ankenr 05/00641

#### Dommer

Rt 2000 220

Rt 2001 995

Rt 2007 1815

Høyesteretts dom av 13. februar 2009

## **8 Lister over tabeller og figurer m v**

Figur 1.

Kilden for grafen er tall hentet fra NAV og RTV. Grafen illustrerer mottakere av uføreytelser per 1000 ikke-ufør.

Figur 2.

Illustrasjonen bygger på figur 7.1 i St.meld. nr 9 (2006-2007) s 130.

Figur 3.

En illustrasjon av gjennomføringen.

Vedlegg1:

### **§ 11-3 Opphold i Norge**

Det er et vilkår for rett til ytelser etter dette kapitlet at medlemmet oppholder seg i Norge.

Ytelser kan likevel gis til et medlem som i henhold til sin aktivitetsplan, jf. arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 14 a, får medisinsk behandling eller deltar på et arbeidsrettet tiltak i utlandet.

Et medlem kan også få ytelser etter dette kapitlet i en begrenset periode under opphold i utlandet dersom det kan godtgjøres at utenlandsoppholdet er forenelig med gjennomføringen av den fastsatte aktiviteten, og ikke hindrer Arbeids- og velferdsetatens oppfølging og kontroll.



#### Vedlegg 2:

##### § 11-5 Nedsatt arbeidsevne

Det er et vilkår for rett til ytelser etter dette kapitlet at medlemmet på grunn av sykdom, skade eller lyte har fått arbeidsevnen nedsatt i en slik grad at vedkommende hindres i å beholde eller skaffe seg inntektsgivende arbeid.

Når det vurderes om arbeidsevnen er nedsatt i en slik grad at vedkommende hindres i å beholde eller skaffe seg inntektsgivende arbeid, skal det blant annet legges vekt på helse, alder, evner, utdanning, yrkesbakgrunn, interesser, ønsker, muligheter for å gå tilbake til nåværende arbeidsgiver, arbeidsmuligheter på hjemstedet og arbeidsmuligheter på andre steder der det er rimelig at vedkommende tar arbeid.

#### Vedlegg 3:

##### § 11-6 Behov for bistand til å skaffe seg eller beholde arbeid

Det er et vilkår for rett til ytelser etter dette kapitlet at medlemmet

- a) har behov for aktiv behandling, eller
- b) har behov for arbeidsrettet tiltak, eller
- c) etter å ha prøvd tiltak etter bokstavene a eller b fortsatt anses å ha en viss mulighet for å komme i arbeid, og får oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten for å bli i stand til å skaffe seg eller beholde arbeid som han eller hun kan utføre.

#### Vedlegg 4:

##### § 11-7 Meldeplikt

For å ha rett til ytelser etter dette kapitlet må medlemmet melde seg til Arbeids- og velferdsetaten hver fjortende dag (meldeperioden) og gi opplysninger som har betydning for retten til ytelsene. Melding skal gis ved bruk av meldekort, ved oppmøte eller på annen måte som Arbeids- og velferdsetaten bestemmer.

Dersom medlemmet uten rimelig grunn unnlater å melde seg på fastsatt dag, faller retten til ytelser etter dette kapitlet bort fra og med den dagen medlemmet skulle ha meldt

seg og inntil han eller hun melder seg på nytt. Hvis medlemmet har hatt rimelig grunn til å unnlate å melde seg, skal ytelsene etterbetales.

Dersom det vil være unødig tyngende for medlemmet å overholde meldeplikten, kan Arbeids- og velferdsetaten helt eller delvis fritak medlemmet fra meldeplikten.

Arbeids- og velferdsetaten skal av eget tiltak vurdere om det skal gis fritak fra meldeplikten. Fritak fra meldeplikt unntar ikke medlemmet fra den alminnelige opplysningsplikten etter folketrygdloven § 21-3.

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om innholdet i meldeplikten.

#### Vedlegg 5:

##### § 11-8 Aktivitet med sikte på å komme i arbeid

Det er et vilkår for rett til ytelser etter dette kapitlet at medlemmet bidrar aktivt i prosessen med å komme i arbeid. Kravene til egenaktivitet skal tilpasses den enkeltes funksjonsnivå og fastsettes ved innvilgelsen av ytelsen.

#### Vedlegg 6:

##### § 11-9 Fravær fra fastsatt aktivitet

Ved fravær fra fastsatt aktivitet, jf. § 11-8, faller arbeidsavklaringspengene og tilleggsstønadene bort inntil vilkårene for å motta ytelsene igjen er oppfylt.

Fravær på inntil én dag per meldeperiode, og fravær som skyldes sterke velferdsgrunner, skal ikke føre til reduksjon av ytelsene. Fravær som skyldes sterke velferdsgrunner, må dokumenteres.

Fravær som skyldes sykdom eller skade, skal ikke føre til reduksjon av ytelsene. Arbeids- og velferdsetaten kan kreve at fravær som skyldes sykdom, dokumenteres med legeerklæring eller erklæring fra annen sakkyndig som Arbeids- og velferdsetaten godkjenner.

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om hva som anses som fravær fra fastsatt aktivitet, og konsekvenser av slike fravær.

#### Vedlegg 7:

## § 11-10 Varighet

Ytelser etter dette kapitlet gis så lenge det er påkrevd for at medlemmet skal kunne gjennomføre fastsatt aktivitet med sikte på å komme i arbeid, jf. § 11-8, men likevel ikke lenger enn fire år. Stønadsperioden kan i særlige tilfeller forlenges.

Arbeidsavklaringspenger kan også gis i inntil tre måneder etter at medlemmet er satt i stand til å skaffe seg arbeid som han eller hun kan utføre, jf. § 11-14.

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om varigheten og kan herunder bestemme i hvilke tilfeller stønadsperioden kan forlenges utover fire år.

### Vedlegg 8:

§ 14 a Vurdering av behov for bistand for å beholde eller skaffe seg arbeid og rett til aktivitetsplan

Alle som henvender seg til kontoret, og som ønsker eller trenger bistand for å komme i arbeid, har rett til å få vurdert sitt bistandsbehov. Brukere som har behov for en mer omfattende vurdering av sitt bistandsbehov, har rett til å få en arbeidsevnevurdering.

Brukeren skal få en skriftlig vurdering av

- a) sine muligheter for å komme i arbeid
- b) hva slags arbeid som skal være målet
- c) behovet for bistand for å komme i arbeid
- d) om, og eventuelt hvor mye, arbeidsevnen er nedsatt
- e) hvilken type bistand som kan være aktuell for brukeren

Vedtak etter første ledd kan påklages til nærmeste overordnede organ eller til det organ som Arbeids- og velferdsdirektoratet bestemmer.

Brukere som har fått fastslått at de har et bistandsbehov, har rett til å delta i utarbeidelsen av en konkret plan for hvordan de skal komme i arbeid (aktivitetsplan). Det skal likevel ikke utarbeides aktivitetsplaner for personer som har rett til kvalifiseringsprogram etter sosialtjenesteloven kapittel 5A.

Arbeids- og velferdsetaten har ansvaret for at vurderingene blir gjennomført, og at aktivitetsplanene blir utarbeidet. For brukere som samtidig har krav på en individuell plan etter § 15, skal arbeids- og velferdsforvaltningen legge til rette for at aktivitetsplanen og den individuelle planen så langt som mulig blir samordnet.

Departementet kan i forskrift fastsette at visse grupper skal unntas fra retten til arbeidsevnevurderinger og nærmere regler om innholdet i arbeidsevnevurderingen.

